التنظيم الدولى

دكتور/ عبد الواحد محمد الفار
أستاذ القانون الدولى
ورئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق - جامعة أسيوط

١٩٨٧ / ١٩٨٨





التنظيم الدولى

دكتور/ عبد الواحد محمد الفار
أستاذ القانون الدولى
ورئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق - جامعة أسيوط

١٩٨٧ / ١٩٨٨

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمـــــة

تزداد الصلات بين الشعوب يوما بعد يوما نتيجه للتقدم المذهل فى وسائل المواصلات البرية والبحرية والجوية ،كما أن وسائل الأتصال الفكرى الحديثه - من كتب وصحف وأذاعـــــة وتليفزيون - تعمل على ربط شعوب الدول المختلفة بأوثق الروابط الانسانية وتعمق لديهم الأحساس بوحدة المصير العالمى ،وتخلـــق بينهم رأى عام عالمى موحد يبغض الحرب والدمار وينشد الأمـن والسلام والرخاء .

من هنا أصبحت فكرة العالم الواحد هدفا يششـــــده المفكرون ويسعى اليه دعاة السلام وهذه الفكرة ولو أنهاوليدة تفسيرات حديثة لمبادىء وحكم روحيه قديمه الا أنها تعد فـــى نفس الوقت تسليما حصيفا لمقتضيات بقاء الجنس البشرى،وحماية له من أخطار الحرب التى عانت البشرية منها - على مدى تاريخها الطويل - أحزانا - وآلاما يعجز عنها الوصف ،والتى أصبحـــت فى ظل التقدم النووى - شبحا يهدد المجتمع كله بالرعب والدمار ويهدد الحضارة الانسانية بالهدم والفناء .

ونحن وان كنا لن نتناول - فى هذا المؤلف - مفهـــوم العالم الواحد كفكرة جدلية يدور حولها النقاش لاستجلاء مـــدى امكانية تحقيقها فى المستقبل القريب أو البعيـــــد، الا أن اهتمامنا الأساسى سوف يدور حول احدى الظواهر الهامه التـــى يعايشها الآن عالمنا المعاصر ،وهى ظاهرة التنظيم الدولــــى، والآثار المترتبة عليها فى مجال العلاقات الدولية. ،ســــواء السياسية منها أو غير السياسيـــة .

وهذه الظاهرة ولو أنها حديثة العهد فى نطاق العلاقات الدولية ، الا أن التطور الذى لازمها منذ نشأتها حتى الآن - كان جذريا ، وسريعا وعميقا ، حتى أصبحت تمثل - بحق - اتجاها ثابتا فى السياسة الدولية ... بل وباتت ترتكز على أسس ومبادىء تتواءم مع مقتضيات الترابط الدولى . وقد يصل بها الأمر فى مرحلة تاريخية لاحقة الى تحقيق فكرة العالم الواحد التى مازالت تلهب خيال الفلاسفة والمفكرين ودعاة السلام العالمى .

ومن الواجب أن نشير - منذ البداية - أن فكرة التنظيم الدولى تختلف فى مضمونها وطبيعتها والآثار الناتجة عنها عن مفهوم القانون الدولى بمعناه التقليدى فالاخير هو مجموعة القواعد التى تحدد حقوق وواجبات الدول سواء فى وقت السلم أو فى وقت الحرب ، أى مجموعة القواعد التى تخاطب الدول بوصفها وحدات سياسية ...أما فكرة التنظيم الدولى فهى تقوم على أساس انشاء تنظيم تعاونى دائم بين دولتين أو أكثر بموجب اتفاقية تبرم فيما بينها بهدف تأدية بعض الأغراض والاختصاصات ذات المصلحة المشتركة .

واذا كانت قواعد القانون الدولى التقليدى قد بدأت ملامحها فى الظهور - فى رأى الكثير من الفقهاء (١) - ابتداء من معاهدة وستفاليا سنه فى ١٦٤٨ ، فان قواعد التنظيم الدولى حديثه العهد نسبيا .. فقد أشار الأستاذ الأمريكى أن اصطلاح التنظيم الدولى ظهر لأول مرة سنة ١٩٠٨ فى مقال نشرة الكاتب الألمانى " ولتر شوكنج " وترجم فى نفس العام الى الفرنسية ونشر فى المجلة العامة للقانون الدولى العام ....وأن

---

(١) راجع : د. سامى جنينه ، القانون الدولى العام ، الطبعة الثانية ص٦٢ وأيضا د. على ماهر ، مذكرات القانون الدولى العام - القاهرة - سنة ١٩٢٣ ص ٦٨ وأنظر رسالتنا للدكتوراه " أسرى الحرب " ص ٣٦ وما بعدها .

العلامة الألماني كان يقصد بهذا الاصطلاح استجلاء مظاهر التقارب والترابط والاتحاد بين الدول المختلفة للمصالح المشتركة بينهما ،ووصولا الى اشباع حاجاتها المتبادلة [١] وعلى الرغم من حداثة العهد بقواعد التنظيم الدولي .. الا أن الفقه شغل نفسه لتأصيل تلك القواعد والعمل على تشييد نظرية عامة يمكن أن تكون معيارا للتطبيق على كافة مظاهر التعاون والترابط بين الدول . اذا كان من شأن هذا التعاون والترابط وجود هيئات دائمة تعمل على تحقيق الأهداف التي تسعى الى تحقيقها تلك الدول .

والواقع أن الفقه الدولي - وهو في سبيل تأصيل هذه النظرية - كان يأخذ في اعتباره ذلك التطور التاريخي الذي حدث في مجال العلاقات الدولية .. وذلك منذ بداية تنظيم تلك العلاقات بموجب معاهدة وستفاليا سنة ١٦٤٨ الى أن انشئت عصبة الأمم بموجب معاهدة فرساي سنة ١٩١٩ ومنظمة الأمم المتحدة بموجب اتفاقية سان فرنسكو سنة ١٩٤٥ ففي خلال هذه الحقبة الزمنية ،شهد المجتمع الدولي تغييرات جذرية في المفهوم التقليدي للمبادىء التي قام عليها الجتمع الدولي فقد كانت العلاقات الدولية - خلال المرحلة الأولى من هذه الفترة - تقوم على أساس تنظيم العلاقة بين الدول الأوربية حديثة النشأة، التي قامت على انقاض المجتمعات الاقطاعية وكان طابع هذه العلاقات هو الاحترام المتبادل للسيادة الوطنية لكل دولة منها ومن ثم كان اهتمام القانون الدولي في تلك الفترة ينحصر في تنظيم مسائل السلم والأمن بين هذه الدول ،وتنظيم تبادل البعثات الدبلوماسية ،والعمل على تدعيم العلاقات الودية وحسن الجوار ،وتنظيم الحدود التي تفصل بين اقاليمها الى آخر مثل تلك المسائل الثنائية معا يمكن القول معه أن قواعد القانون الدولي خلال هذه الفترة كانت ثنائية النزعة ، أي

---

(١) أنظر : د. بطرس غالي ، التنظيم الدولي - الطبعة الأولى سنة ١٩٥٦ مكتبة الانجلو المصرية ص ٧٣ .

يغلب عليها تنظيم العلاقات الدولية الثنائية أكثر من كونها تهتم بتنظيم العلاقات الدولية الجماعية [1] بينما شهدت المرحلة الثانية من هذه الفترة تطورا فى العلاقات الدولية، على أثر التوسع الاستعمارى للدول الأوربية وما صاحب هذا التوسع من صراع حاد بين تلك الدول الأمر الذى أدى بها الى عقد مؤتمرين دوليين أحدهما فى برلين سنة ١٨٨٥ والآخر فى بروكسل سنه ١٨٩٠ وفى هذين المؤتمرين تم الاتفاق بين الدول الأوربية على بعض القواعد الجماعية التى تبرر لها التوسع فى احتلال المستعمرات وتعمل على حماية أملاكها ومصالحها فى تلك المستعمرات ... وتضع أسس التنسيق فيما بينها لمنع التنافس الضار فى احتلال أقاليم الدول الاخرى ونتيجة لذلك فقد انصرفت كل دولة من تلك الدول الى تحقيق المغانم الاقتصادية والاقليمية لها من غير وازع ، وأضحت الحرب وسيلة مشروعة تلجأ اليها الدولة كمظهر طبيعى لسيادتها ..وكأداة لتنفيذ سياستها الوطنية وبذا جاءت القواعد التى تحكم العلاقات الدولية فى نهايه هذه الفترة متمشية مع الأوضاع الاستعمارية ،وفى وقت غابت فيه الشخصية القانونية لبلدان آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية التى لم يكن قد تم الاعتراف بها فى الاسرة الدولية ،ولاشك أن نشوب الحربين العالميتن الأولى والثانية يرجع بالدرجة الأولى الى ما أدى اليه هذا الوضع من تنافس بين الدول ،سواء للظفر باحتلال أقاليم دول أخرى ذات وفرة فى المواد الأولية ..أو احتلال أقاليم ذات مواقع استراتيجية تعزز قدرتها العسكرية ،غير أن الدمار والخراب الذى حاق بالبشرية نتيجة هاتين الحربين أدّى بالمجتمع الدولى الى التوصل الى صيغة جديدة فى العلاقات الدولية يغلب عليها سمة التنظيم الجماعى وتبعا لذلك فان

---

(١) أنظر : الدكتور عبد الله العريان ،فكرة التنظيم الدولى بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٥٥ ص ٢٠٦ وما بعدها وراجع أيضا الدكتور حافظ غانم ،المنظمات الدولية ـ القاهرة سنة ١٩٦٧ ص ٥ وما بعدهـــا .

الاستعمار بدأ ينحسر ،وبدأت البلدان المستعمرة تستعيد شخصيتها الدولية وتدخل تباعا فى الأسرة الدولية ... وكان من الضرورى - ازاء هذا التغير فى هكيل المجتمع الدولى - أن يتغيير بالتالى هيكل القانون الدولى ونطاقة ،بل الأساس الذى يقوم عليه ومن هنا جاء الاهتمام بوضع نظرية عامة لمواجهة الظاهرة الجديدة فى العلاقات الدولية .. بل وبدأ بعض الفقهاء ينادى بأن القواعد التى تنظم هذه الظاهرة يجب أن تشكل فرعا مستقلا من القانون الدولى يطلق عليه اسم " قانون التنظيم الدولى" تكون مهمته حكم هذه الظاهرة من حيث المبادئ التى تستند عليها ،ومن حيث كيفية انشاء الهيئات والمنظمات المناط بها تحقيق الأهداف التى تسعى اليها ،ومن حيث كيفية سير هذه المنظمات وطبيعة العلاقات الدولية التى تنشأ فيما بينهما وبين الدول الأعضاء أو بينها وبين المنظمات الأخرى(1).

وقبل دراسة هذا القانون يهمنا أن نشير بلمحه خاطفة الى موضوعين هامين هما :

- أهداف التنظيم الدولى .
- الأحكام العامة للتنظيم الدولى ومصادرها وأساس الزامها .

أولا : أهداف التنظيم الدولى :

تقوم فكرة التنظيم الدولى على أساس التضامن والتعاون بين مجموعة من الدول فى سبيل المصالح المشتركة بينهما .. والمصالح المشتركة للدول فى ظل التنظيم الدولى تتلخص فى الآتى:

---

(1) أنظر : الدكتور محمد حافظ غانم - مبادى القانون الدولى العام - الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٢ ص ٢٥ وما بعدها .

(أ) المحافظة على السلام الدولى وذلك عن طريق تحريم الحرب وأعتبارها عملا غير مشروع وتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ،ومنع أعمال العدوان •

(ب) تحقيق رفاهية الشعوب وذلك عن طريق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والفنية ،كوسيلة لابد منها لتحقيق أسس السلام العالمى (١)

ولتحقيق ذلك فقد أصبح من الضرورى أن تتخلى الدول فى تصرفاتها عن مبدأ الانفرادية فى مجال العلاقات الدولية الذى كان سائدا فى ظل القانون الدولى التقليدى ،وتلجأ الى الروح الجماعية التى تمثلها فكرة التنظيم الدولى ،حفاظا على مصالح الدول الأخرى ،وعملا على تحقيق مقتضيات التعاون والتضامن بين الدول •

وما دامت المصلحة المشتركة لدول العالم ، والتى يهدف التنظيم الدولى الى تحقيقها تنحصر فى المحافظة على السلام العالمى وتحقيق رفاهية الشعوب • فمن الواجب أن نكشف بايجاز عن الدوافع التى أدت الى بلورة هذين الهدفين •

(أ) المحافظة على السلام العالمى :

لاجدال ان فكرة التنظيم الدولى جاءت كرد فعل لمشكلة الحرب التى عانت البشرية منها أحزانا وآلاما يعجز عنها الوصف والمتتبع لتاريخ الحرب بوصفها ظاهرة مستمرة فى تاريخ البشرية يلمس مدى ما أثارته هذه الظاهرة فى نفوس المفكرين والفلاسفة فى جميع الأزمان •••• ففى العصور القديمة نجد بعض

---

(١) راجع مذكراتنا عن " التنظيم والقضاء الدولى "لطلبة الفرق الثالثة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة العام الجامعى ٧٦ ـ ١٩٧٧ ص ٣ وما بعدها •

المفكرين يذهب الى القول أن الحرب وظيفة دائمة من وظائف الوجود الانسانى ،بينما أدعى البعض الآخر أنها ضرورية ونافعة أيضا وقال آخرون أنها نظام الهى وتجربة سامية تمر بها الشعوب، بينما الغالبية صدمهم ما تثيره الحرب من الآلام والمحن والكوارث للمجتمعات الانسانية التى تبتلى بها ،فأنصرف تفكيرهم الى دراسة مشروعيتها والبحث عن الحلول التى تقلل منها أو تحظرها ومن بين هؤلاء الفلاسفة أفلاطون وشيشيرون واورليوس حيث كان ينادى هؤلاء بوجوب استقرار السلم الى أطول مدة ممكنة ويبنون معارضهتم للحرب على أسس أدبية وانسانية .

وعندما نزلت الأديان السماوية وقفت هى الأخرى من الحرب مواقف متباينة ،فالدين اليهودى لم يحظر الحرب ،بل على العكس من ذلك فقد أباحها ومجدها ،ولم يضع القيود على ممارستها أو على طرق هذه الممارسة أو على أساليب القتال فقانون اليهود هو السن بالسن وربهم هو رب الانتقام .. والعهد القديم اذ يروى الكثير من القصص عن حروب اليهود انما يؤيد تلك الفكرة . ومن ثم يمكن القول أن الحرب فى الديانة اليهودية وكما جاءت فى كتبهم غير محرمة بل تعتبر مشروعة .

أما الديانة المسيحية فتقوم فى الأصل على فكرة السلام الخالصة ،ومن تعاليمها الثابتة النهى عن القتل والتحذير من القيام به . والأناجيل الأربعة (انجيل متى وانجيل مرقص وانجيل لوقا ،وانجيل يوحنا) تجمع على أن " من يقتل بالسيف فبالسيف يقتل " والرب فى المسيحية هو رب السلام والمحبة . وقد حاول رجال الكنيسة وعلماء اللاهوت - فى القرون الوسطى - التخلص عن فكرة المسالمة التى قام على دعامتها الدين المسيحى فى الأصل ،وسلموا بمشروعية الحرب التى توجه ضد ظالم وكانوا يشترطون لممارستها أن تهدف الى تحقيق سلم دائم وأن تراعى

فيها الاعتبارات الانسانية [١].

أما الدين الاسلامى فهو عقيدة وعبادة وحكم ،أى أنـــه دين ودولة معا ،وقد ظهر هذا الدين فى أوائل القرن السابع الميلادى وانتشر انتشارا سريعا ،والأصل الأول والمصدر العــام فيه هو كتاب الله تعالى وسنة نبيه • ولم يتعرض القــــرآن، الكريم لتفصيل الجزئيات بل نص على الأسس الثابته والقواعـــد الكلية التى ينى عليها تنظيم الشئون العامة للدولة وعلاقتها بغيرها من الأمم •

ويتفق بعض علماء المسلمين على أن الدولة الاسلاميـــة تعتمد فى تكوينها على الوحدة الدينية التى أساسها " شهـادة أن لا اله الا الله ،وأن محمدا رسول الله" وجميع من تشملهـــم هذه الوحدة يكونون أمة واحدة وان اختلفوا فى اللغة أو الجنس أو الحكومات أو سائر المميزات القومية ،وهذه الأمة تخضــــع لأمام واحد وتعيش فى سلام ومساواة مصدرها الدين ،وتسمى هـذه الأمة بدار الاسلام ،أما الأمم الأخرى التى لاتدين بدين الاســـلام فقد اصطلح على تسميتها بدار الحرب •

وقد اختلف هؤلاء العلماء فى أساس العلاقة بين الدولـــة الاسلامية وغيرها من الأمم التى تسمى بدار الحرب ،فذهب فريـــق منهم الى أن الاسلام يأمر بدعوة مخالفيه الى أن يدينوا بـــه ، فان لم يستجيبوا الدعوة باللسان وجب على المسلمين دعوتهـــــم بالسيف وقتالهم ..أى أن الحرب فى رأى هؤلاء الفقهاء مشروعـــة اذا كانت موجهة لدار الحرب لنشر تعاليم الدين الاسلامى • [٢]

(١) للمزيد من التفاصيل راجع . الاستاذ الدكتور حامـــــد سلطان فى " أحكام القانون الدولى فى السريعة الاسلامية"دار النهضه العر[illegible]ـة ١٩٧٠ . [illegible]١٠٣ وما بعدها.

(٢) ر[illegible] بخصوص الحجج التى يستند اليها أصحاب هذا الرأى [illegible] الدكتور [illegible] " ص ٣١ والمراجع العديدة المذكورة بالهامش •

الا أن رأى هذا الفريق من الفقهاء ضعيف ،والرأى الغالب الذى يأخذ به كثير من فقهاء المسلمين يذهب الى أن أساس علاقة الدولة الاسلامية بغيرها من الدول غير الاسلامية يقوم أصلا على السلام ،ذلك أن الاسلام يجنح للسلم لا للحرب للأسباب الآتية :-

(أولا) ان الدين أساسه العقيدة والايمان العقلى،وهذا الأساس لايتكون الا بالحجة والمنطلق وليس عن طريق القهر والاجبار ،لذا فان وسائل الاكراه ليست من طرق الدعوة الى الدين • ولهذا يقول الله تعالى " لاإكراه فى الدين قد تبين الرشد من الغى " (١)

كما يقول سبحانه " ولو شاء ربك لآمن من فى الأرض كلهم جميعا أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين " (٢).

كما جاء فى سورة النحل قوله تعالى : " ادع الى سبيل ربك بالحكمة والموعظة الحسنة ،وجادلهم بالتى هى أحسن " (٣)

(ثانيا) ان آيات القرآن الكريم صريحة فى أن الحرب ليست هى أصل الصلة بين المسلمين وغيرهم من الدول لقوله تعالى :" ياأيها الذين آمنوا أدخلوا فى السلم كافة ولاتتبعوا خطوات الشيطان " (٤)

أى أن الدخول فى السلم واجب على المسلمين جميعا ، وبغيره لايتحقق ايمانهم بالله ومن يخل بهذا السلم العالمى فانه يكون قد عصى الله وأتبع خطوات الشيطان •

= وأنظر ظ الدكتور حامد سلطان - المرجع السابق - ص ١١٢ومابعدها

(١) سورة البقرة - الآية ٢٥٦•
(٢) سورة يونس - الآية ٩١ •
(٣) سورة النحل - الآية ٢٥ •
(٤) سورة البقرة - الآية ٢٠٨•

كما يقول سبحانه وتعالى :" وان جنحوا للسلم فاجنح لها وتوكل على الله "[١] والمعنى المستفاد من هذه الآية أن المعتدى اذا بدأ عدوانه على المسلمين ورد المسلمون هذا الاعتداء بمثله ،ففى أى وقت يجنح المعتدى الى السلم فمن الواجب على المسلمين الجنوح معه للسلم .

وفى القرآن الكريم أيضا " ولاتقولوا لمن ألقى اليكم السلام لست مؤمنا تبتغون عرض الحياة الدنيا فعند الله مغانم كثيرة " [٢] أى أن من يسالم المسلمين ولو كان غير مؤمن بدين الاسلام فيجب مسالمته ولايجوز محاربته أبتغاء المغانم وعرض الحياة الدنيا .

كما أنكر الاسلام حروب التخريب والتدمير وحروب الفتح والتوسع والاستعلاء استنادا لقوله تعالى :" تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لايريدون علوا فى الأرض ولافسادا " [٣]

(ثالثا) وأخيرا فقد جاءت آيات القتال فى القرآن الكريم مبينة السبب الذى من أجله اذن فى القتال وهو أحد أمرين : اما دفع الظلم ،واما قطع الفتنة وحماية الدعوة لقوله تعالى :" وقاتلوا فى سبيل الله الذين يقاتلونكم ،ولاتعتدوا ان الله لايحب المعتدين " [٤]

وقوله تعالى :" وقاتلوهم حتى لاتكون فتنة ويكون الدين كله لله فان انتهوا فان الله بما يعملون بصير " [٥].

---

(١) سورة الأنفال - الآية ٦١ .
(٢) سورة النساء - الآية ٩٤ .
(٣) سورة القصص - الآية ١٠
(٤) سورة البقرة - الآية ١٩٠.
(٥) سورة الإنفال - الآية ٣٩ .

وقوله سبحانه وتعالى : " اذن للذين يقاتلون بأنهم ظلموا وأن الله على نصرهم لقدير ، الذين أخرجوا من ديارهم بغير حق الا أن يقولوا ربنا الله ....." (١)

ومن ذلك يتضح لنا أن الحرب فى الديانه الاسلامية غير مشروعة ولايجوز اللجوء اليها الا فى حالتين اثنتين فقط :

- حالة الدفاع عن النفس وعن الدعوى الاسلامية .
- وحالة الاغاثة لأمة الاسلامية أو حليف عاجز عن الدفاع عن نفسه فاذا نظرنا الى الحرب فى نطاق القانون الدولى التقليدى نجد أن قواعد ذلك القانون سلمت بأن الحرب مظهر من مظاهر سيادة الدولة ،بل ووسيلة مشروعة لفض المنازعات الدولية ... ويمكن أن تلجأ اليها الدولة فى الوقت الذى تشاء وفى المكان الذى تريد .. وقد انبرى بعض المفكرين الى تأييد حق كل دولة فى مباشرة سلطاتها فى هذا الصدد،بل ونجد من كان يدعو الى الفوضى فى الشئون والعلاقات الدولية ،ويعتبر " توماس هوبز " زعيم هذا الفريق من المفكرين ،ومن أقواله المشهورة " الدعوة الى الحرب الشاملة ،حرب جميع الناس ضد جميع الناس ،والقضاء على فكرة الحق والباطل ،وفكرة العدل والظلم ،والقول بأن القوة والتدليس هما دعامتا الفضيلة فى حالة الحرب " (٢)

والى جانب ذلك ظهر فريق آخر من المفكرين يدعو الى تقسيم الحرب الى حرب عادلة وأخرى غير عادلة ،أما الاولى فهى تلك التى تنشب لسبب عادل يبرر اللجوء اليها كالدفاع عن اقليم الدولة أو رد العدوان الخارجى أو محو اهانة لحقت بكبرياء الدولة ،أما الثانية فهى التى تنشب دون أن

(١) سورة الحج - الآية ٣٩ - ٤٠ .

يكون هناك سبب عادل يبرر ذلك مثل : اللجوء الى الحرب لاغتصاب اقليم دولة أواقتطاع أجزاء منه ،أو بهدف التشفى والأنتقام .

وقد ظلت فكرة مشروعية الحرب سائدة من الناحية الرسمية وطبقا للعرف الدولى - اعتمادا على ما للدولة من سيادة مطلقة - حتى مطلع القرن العشرين عندما بدأ بعض فقهاء القانون الدولى ينادون بادانة الحرب بغض النظر عن عدالتها أو السبب الدافع الى الالتجاء اليها ،وقد أثمرت تلك الدعوة فى المحيط الرسمى حيث ثم ابرام عدة اتفاقيات خاصة لتقييد حرية الدول الأطراف فى الالتجاء الى الحرب والعمل على ايجاد وسائل سلمية لتسوية المنازعات الدولية .. (مثل اتفاقيات لاهاى عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧).

وقد شهد العالم خلال الحرب العالمية الأولى م ١٩١٤ - ١٩١٨) تطورا هائلا فى صناعة الأسلحة ذات القوة التدميرية الهائلة ... واستخدمت فى تلك الحرب لأول مرة أسلحة جديدة كالطائرات والغواصات والألغام البحرية .. وأصبح من العسير حصر الحرب فى نطاق معين ،بل امتدت آثارها لتشمل المدنيين والعسكريين على السواء ،كما أصبح من المتعذر على الدول المحايدة أن تحافظ على حيادها ..... وقد أدى ذلك التطور الى تزايد مطالبة الرأى العام العالمى بضرورة تحريم الحرب والعمل على ايجاد وسيلة مناسبة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين .

ونظرا لأن المجتمع الدولى يفتقر الى السلطة العليا التى يمكنها أن تحقق الأمن والسلام وتردع أعمال العدوان ،فقد اتجه البحث الى ايجاد صيغة دولية مناسبة يمكن بموجبها مناهضة الحرب وتحقيق السلام العالمى المنشود، وقد وجدت تلك

الصيغة فى مبدأ الأمن الجماعى .

والأمن الجماعى فكرة تتلخص فى مبدأ العمل الجماعى من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين ،وهى فكرة من شقين : شق وقائى يتمثل فى اجراءات وقائية تحول دون وقوع العدوان ،كنبذ الحرب والحد من التسليح ... وشق علاجى يتمثل فى اجراءات لاحقة على وقوع الحرب ،كمقع العدوان ومعاقبة الدولة المعتدية .

ومفهوم الأمن الجماعى على هذا النحو هو الدافع الأول الذى تبلورت على أساسه فكرة التنظيم الدولى ... فقد كان من الضرورى العمل على انشاء منظمات دولية ،ذات اختصاص شامل وسلطات واسعة ،تعمل على حفظ السلم وتراقب منع استخدام القوة ،ولم يتيسر تحقيق هذا الهدف دفعه واحدة ....وانما كان لابد من خطوات تدريجية نحو الوصول اليه .

فنجد عهد عصبة الأمم سنة ١٩١٩ لم يحرم الحرب تحريما باتا ، الا أنه قيد حق الدول فى الدخول فى الحرب ،وفرض عليها بعض الالتزامات منها :

" اذا قام بين دولة عضو فى العصبة ودولة أخرى عضو فيها ،نزاع يخشى منه أن يؤدى الى قطع العلاقات السلمية فعلى الدولة واجب عرض هذا النزاع على التحكيم أو القضاء أو مجلس العصبة ،ويحرم على الدولة الالتجاء الى الحرب قبل فوات ثلاثة أشهر على صدور قرار التحكيم ،أو حكم المحكمة "

وجاء ميثاق الأمم المتحدة فى سنة ١٩٤٥ ليؤكد فى المادة الأولى منه أن الدافع الأساسى لانشاء تلك المنظمة هو " حفظ السلم والأمن الدولى ،وتحقيقا لهذه الغاية تتخذ

التدابير المشتركة الفعالة لمنع وتجنب الأسباب التى تهـدد السلم. ولا زالتها ،وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجـوه الاخلال بالسلم ،وتتذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولى لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها (١)

أى أنه لأول مرة فى تاريخ البشرية ، تقوم منظمـة عالمية لتطبيق فكرة الأمن الجماعى بجانبيها الوقائى والعلاجى فمن جهة أنشأ الميثاق نظاما محكما لحفظ السلم والأمن الدولى وأقام مجلس الأمن حارسا عليه وخوله حق فحص أى نـزاع أو أى وضع قد يؤدى الى احتكاك دولى أو يثير نزاعا وذلك كى يقـرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى ... ومن جهة أخرى كفـل الميثاق للمنظمة أن تتخذ ماتراه ضروريا من اجـراءات أو جزاءات ضد الدولة المعتدية . (٢)

ونخلص من هذا العرض الى أن المحافظة على السـلام العالمى كان الدافع الأول والأساسى لبلورة فكرة التنظيـم وانشاء المنظمات الدولية العالمية .

(٢) تحقيق رفاهية الشعوب :

الهدف الثانى الذى يسعى اليه التنظيم الدولى هـو تحقيق التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى بين الـدول لتحقيق الرفاهية والرخاء للمجتمع الدولى . وقد ثبت بمـا لايدع مجالا للشك - أن تعاون الدول فى هذه المجالات يحقق السلام العالمى المنشود .... لذلك اتجهت الدول منذ منتصف القـرن التاسع عشر الى انشاء اتحادات ولجان دولية للاشراف علـى

(١) راجع المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة .
(٢) راجع الفصلين السادس والسابع من الميثاق .

الانتفاع بالمرافق الدولية المشتركة وتنظيم المصالح الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها ...وتعتبر هذه الاتحادات واللجان أولى بوادر التنظيم الدولي ... وقد جاء عهد عصبة الأمم ليقر بضرورة التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية ،ويلزم الدول الأعضاء بالتزامات اجتماعية قبل رعاياها ،كذلك قرر وضع الاتحادات الدولية الفنية تحت اشرافه ...كما جاء ميثاق الأمم المتحدة ليمنح عناية أكبر وتنظيما أشمل لصور التعاون، الاقتصادي والاجتماعي ،فجاء في ديباجة الميثاق أن شعوب الأمم المتحدة قد آلت على أنفسها أن تعمل على " ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك " ....كما نصت المادة الأولى منه في فقرتها الثالثه على أن من بين مقاصد الأمم المتحدة .

" تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات"
" الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية "
" وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات "
" الاساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك "
" اطلاقا بلا تميز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين "
" ولا تفريق بين الرجال والنساء "

كما خص الميثاق الفصل التاسع بأكمله لمبادىء هذا التعاون ،وجعل من بين الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة "المجلس الاقتصادي والاجتماعي هو جهاز مهمته الاشراف على التعاون "في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ،ويتولى الوصل بين الامم المتحدة وبين المنظمات المتخصصة .

وتعبر المادة ٥٥ من الميثاق عن هذه الحقيقة بقولها :
" رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ

الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(ج) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أوالدين ولاتفريق بين الرجال والنساء ،ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاء

أكثر من ذلك فقد اهتم التنظيم الدولى اهتماما خاصا بصور التخلف الاقتصادى ،فأنشأ منظمات دولية متخصصة فى مختلف المجالات الفنية تقوم بنشاط متعاظم لمساعدة الدول المتخلفة على القضاء على مشاكلها الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية ويعتبر نجاح تلك المنظمات المتخصصة فى أداء دورها فى المجتمع الدولى سمة مميزة من سمات عصر التنظيم الدولى فى عالمنا المعاصر.

واذاما نظرنا الى خريطة العالم الآن لأذهلتنا ظاهرة انتشار المنظمات الدولية وسيطرتها على مقدرات المجتمع الدولى بأسره ،بحيث أصبح وجودها يمثل مكان الصدارة فى تنظيم العلاقات الدولية ...سواء من الناحية القانونية أو السياسة أو الادارية أو الاقتصادية وبالتالى أصبحت دراسة هذه المنظمات ضرورة يقتضيها الوضع الهام الذى تحتله المنظمات الدولية فى

فى مجال القانون الدولى العام .

والواقع أن النظرة العامة على نوع وطبيعة المنظمات الدولية الموجودة على الساحة العالمية تكشف بوضوح عن أربع حقائق أساسية هى :-

١ - أن المنظمات الدولية أصبحت الوسيلة الفعالة التى تهدف بها الدول الى تحقيق مصلحتها المشتركة ...وقد تعاظم الدور الذى تؤديه فى هذا الصدد حتى أصبحت تهيمن على مقدرات الشعوب ومصائرها .

٢ - أن المحافظة على الأمن والسلام العالمى يأخذ الاهتمام الأكبر للمنظمات السياسية ،بل يعتبر الهدف الأسمى الذى تعمل من أجله تلك المنظمات .

٣ - أنه لاتوجد الآن قارة من قارات العالم تخلو من عدد من المنظمات الدولية .

٤ - أنه لاتوجد دولة من دول العالم يمكنها الاستغناء عن الانضمام الى تلك المنظمات وحتى اذا وجدت مثل تلك الدولة . فانها تكون قد حكمت على نفسها بالعزلة عن المجتمع الدولى.. بل وقد أصبح من بين الجزاءات التى يمكن توقيعها على الدول فى حالة انتهاكها لالتزاماتها الدولية هو حرمانها من الانضمام الى تلك المنظمات ،أو طردها منها اذا كانت عضوا فيها .

ثانيا : الأحكام العامة للتنظيم الدولى ومصادرها وأساس الزامها :

بعد أن عرفنا فكرة التنظيم الدولى من حيث أهدافها فقد أصبح من المسلم به أن مواثيق انشاء تلك المنظمات على اختلاف أنواعها ،وكذا ما تمارسه من نشاطات وماتقوم من أعمال وما تباشرة من علاقات تمثل جميعها اضافات جديدة لمجموعة

قواعد القانون الدولي ،وهي تتضمن - في غالب الأحيان - تحولا أو تطورا جديدا في مفاهيم هذا القانون ...هذا التطور الجديد هو ما اصطلح على تسميته بالأحكام العامة للتنظيم الدولي أو قانون المنظمات الدولية ،وهذا القانون يهتم أساسا بالملامح التنظيمية للمنظمات الدولية وسلطاتها ونشاطاتها و الدور الذي تقوم به في المجتمع الدولي ..كما يهتم أيضا بالعلاقات القانونية التي تمارسها تلك المنظمات فيما بينها أو فيما بينها وبين الدول الأعضاء وغير الأعضاء ،وقد أدى ذلك بالبعض الى القول أن هذا القانون يتضمن مجموعتين من القواعد، مجموعة يمكن أن يطلق عليها اصطلاح القانون الداخلي للمنظمات الدولية . Internal Law of international Org وهذه المجموعة تطبق بالنسبة لكل منظمة على حده .. والمجموعة الثانية ويطلق عليها القانون الخارجي للمنظمات الدولية External Law of international Organizations وهذه المجموعة تعتبر مبادئ تواتر عليها العمل الدولي وتسري على كافة المنظمات الدولية في علاقاتها الخارجية .

وقد انقسم الفقه الدولي الى رأيين بالنسبة للمصدر الذي يستقي منه هذا القانون قواعده .

الرأي الأول : ومضمونه أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية تعتبر المصدر الأساسي للقواعد القانونية التي تحكم سير المنظمة وتحدد اختصاصاتها ووظائفها ،وليس هناك قواعد أخرى خارجة عن نطاق هذه الوثيقة يمكن الرجوع اليها في الشئون الخاصة بالنظام الداخلي للمنظمة ...وكما أن لكل دولة نظامها القانوني الداخلي المنفصل والمستقل عن النظام القانوني الدولي،

فان لكل منظمة أيضا نظامها الأساسى المتمثل فى ميثاقها والذى يجب العودة اليه دائما للبت فى اختصاصاتها ووظائفها، ومن ثم فان كافة حقوق والتزامات الدول الأعضاء تستند الى النصوص الواردة فى هذا الميثاق باعتباره اتفاقا تم ابرامه بين تلك الدول ويخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين Pacta Sunt Serwanda وهى القاعدة التى تدور من حولها كافة التزامات الدول الأعضاء وأيضا اختصاصات وسلطات المنظمة، وتظل المنظمة - استنادا الى ذلك - خاضعة فى وجودها وفى ممارسة نشاطها لرغبة الدول الأعضاء .

الرأى الثانى : ومضمونه أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ليست هى الأساس الوحيد لحقوق والتزامات الدول الأعضاء فى تلك المنظمة وانما أهميتها ترجع فى كونها هى الأساس القانونى الذى - بناء عليه - قامت المنظمة ومتى أنشئت المنظمة فانها تصبح شخصا من أشخاص القانون الدولى وبالتالى تكون خاضعة لقواعد هذا القانون ولايجوز القول أن بقاء هذه المنظمة واستمرارها فى تأدية وظائفها مرهون برغبة الدول الأعضاء لأن الوثيقة المنشئة لها تعتبر اجراء قانونى دولى .. ومن ثم فلا يجوزلتلك الدول أن تلغى هذه الوثيقة أو تعدلها الا باجراء قانونى دولى آخر ،أو استنادا الى قواعد متفق عليها سلفا ويترتب على ذلك

أن المنظمة الدولية تبقى خاضعة
مباشرة للقانون الدولى ولها الحقوق
وعليها الواجبات التى يعترف هذا
القانون بها (١)

والواقع أن الرأى الثانى هو الأقرب الى الصواب اذا ، من الصعب أن نحكم على المنظمات الدولية أن تعيش حبيسة مواثيقها ،وفى نطاق ضيق يحد من انطلاقها ويقيد من مباشرة نشاطها ،وليس من سبيل الى القول أن المنظمة الدولية تستطيع أن تنهض بواجباتها بقواها الذاتية ،لأن هذه الذاتية لاتستطيع أن تفسر كيف يمكن للمنظمة الدولية أن تبرم الاتفاقات الدولية ،وكيف يتسنى لها أن تتبادل مع الواحدات الدولية الأخرى المبعوثين ،وكيف يمكن أن تكون أهلا للادعاء بالمسئولية الدولية أو أن تتحمل تبعة تلك المسئولية ..... لاشك أنه اذا جاز القول بأن النظام الأساسى للمنظمة هو العنصر الأساسى للنظام القانونى الداخلى لها ،فان ذلك لايصدق على العلاقات الخارجية للمنظمة وبالتالى فلا مفر من التسليم بخضوع المنظمة - فيما يخرج عن نطاق نظامها القانونى الداخلى - لأحكام القانون الدولى ،سواء فيما يتعلق بكيفية انشائها ابتداء أو بالنسبة للقواعد التى تحكم علاقاتها وأنشطتها الخارجية ،أو فى كيفية انتهائها ،ومما يلفت النظر عند الاطلاع على الوثائق والاتفاقات المنشئة للمنظمات الدولية أنها جميعها تكاد تأخذ بأحكام عامة مشتركة الى جانب أحكام خاصة لكل منظمة على حده بحسب الأهداف التى تسعى الى تحقيقها تلك المنظمة ...وفيما يتعلق بهذه الأحكام الأخيرة فانها تحتاج الى دراسة خاصة لما تمثله من قواعد متميزه حسب الأهداف ،أما الأحكام العامة المشتركة ،فانها تلك الأحكام التى تواتر العمل بها والتى أصبحت تمثل مجموعة القواعد التى

(١) راجع : د. جعفر عبد السلام - المرجع السابق - ص ٦٥

تشكل ما يعرف بالأحكام العامة للتنظيم الدولى[١]. وهى فى مجموعها تمثل فرعا من فروع القانون الدولى العام .... ومن ثم أصبح من المتعين البحث عن مصادر هذه الأحكام وأساس الزامها فى نطاق هذا القانون ...وهو ما نشير اليه على النحو التالى :

(١) المصادر الأساسية لأحكام التنظيم الدولى :

يمكن القول بداءة أن أحكام التنظيم الدولى لاتختلف عن قواعد القانون الدولى من حيث طبيعتها القانونية ،واذا كانت أغلب الأحكام الأولى مستقاة أصلا من الاتفاقات والوثائق المنشئة للمنظمات الدولية على اختلاف أنواعها ،والتى أصبحت تشكل قواعد تواتر العمل بها منذ بداية عصر التنظيم الدولى حتى الآن الا أنه يمكن التأكيد بصفة اجمالية على أن المصادر الأساسية لهذه الأحكام تتمثل فيما يلى :-[٢]

(أ) المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية بوصفها المصدر الأساسى لها ،وكذلك المعاهدات الدولية التى تبرمها تلك المنظمات لتنظيم العلاقات بينها وبين الوحدات الدولية الأخرى .

(ب) العرف العام الذى تواترت عليه المنظمات الدولية فى ممارسة أنشطتها فى نطاق العلاقات الدولية .

(ج) اللوائح الداخلية للمنظمات الدولية وكذا القواعد المكتوبة أو العرفية التى تشهدى بها المنظمة أو أجهزتها

---

(١) أنظر :د. حافظ غانم - مبادىء القانون الدولى - المرجع السابق - ص ٢٥ وما بعدها ،د. عبد الله العريان -فكرة التنظيم الدالى - مجلة القانون والاقتصادية ١٩٥٥ ص ٢٠٩وما بعدها

(٢) راجع الدكتور محمد سامى عبد الحميد ،قانون =

المختلفة فى القيام بواجباتها.

(د) المبادىء العامة للقانون التى تقبل التطبيق على المنظمات الدولية فى ضوء أوضاعها الخاصة باعتبارها وحدات دولية متميزة عن أشخاص القانون الدولى التقليدى وهى الدول

(هـ) أحكام المحاكم الدولية الصادرة فى موضوعات تمس أنشطة المنظمات الدولية .

(٢) أساس الزام قواعد التنظيم الدولى :

لسنا هنا فى حاجة الى ترديد ما قال به أصحاب المذهب الارادى أو أصحاب المذهب الموضوعى فى مدى الزام قواعد القانون الدولى واجراء القياس عليها للبحث عن أساس صالح يمكن الاستناد اليه فى استظهار الطبيعه الملزمة لأحكام التنظيم الدولى ،فهذه القواعد ـ كما هو معروف ـ قامت فى الأصل على رضاء الدول ـ الصريح أو الضمنى ـ فى الالتزام، بها عندما اشتركت فى انشاء المنظمة أو عندما انضمت اليها.. واذا كان الرضاء وحده يمكن أن يؤدى الى ضعف الأساس الذى يقوم عليه طبيعة هذا القانون ،فان التضامن الدولى المشترك وشعور دول العالم بوحدة المصير الانسانى ،يمكن أن يكون، سببا كافيا لتدعيم هذا الأساس بل ويمكن تعميق الاحساس بأن، أساس الالتزام لم يعد قاصرا على الرضاء بقدر ما ينبع من الأهداف التى تسعى الى تحقيقها ظاهرة التنظيم الدولى ومن الرغبة الملحة للشعوب فى العيش معا فى سلام وأمن ورفاهية .

خطة الدراسة

بعد هذه المقدمة العامة الموجزة لظاهرة التنظيم الدولى ،فقد أصبح الأمر واضحا فى أن الوسيلة التى يمكن

= المنظمات الدولية ،طبعة سنة ١٩٧٢ص ١٢٣.

بموجبها تحقيق الأهداف التى تسعى اليها هذه الظاهرة تكمن فى انشاء منظمات دولية يعهد اليها بذه المهمة وتلك المنظمات الدولية الى جانب خضوع كل منها لأحكام خاصة بحسب طبيعتها - فانها تخضع لمجموعة من الأحكام العامة المشتركة والتى تشكل ما يعرف بالنظرية العامة للتنظيم الدولى ،وتقتضى خطة الدراسة أن نتناول ظاهرة التنظيم الدولى فى أربعة أقسام .

القسم الاول :

نتناول فيه أهم الأحكام العامة التى تحكم المنظمات الدولية " النظرية العامة " .

القسم الثانى :

نتناول فيه دراسة منظمة الأمم المتحدة باعتبارها أهم المنظمات العالمية .

القسم الثالث :

نتناول فيه دراسة المنظمات المتخصصة .

القسم الرابع :

نتناول فيه دراسة بعض المنظمات الاقليمية .

القسم الأول

الأحكام العامة للمنظمات الدولية

" النظرية العامة "

وسنقسم الدراسة فى هذا القسم على النحو التالى :

الفصل الأول : تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

الفصل الثاني : البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية .

الفصل الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

***

الفصل الأول

تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

المبحث الأول

تعريف المنظمات الدولية

يمكن تعريف المنظمة الدولية بأنها : هيئة تقوم بانشائها مجموعة من الدول لتحقيق أغراض ومصالح مشتركة بينها وتكون لها ارادة ذاتيه مستقلة يتم التعبير عنها فى المجتمع الدولى ،وفى مواجهة الدول الاعضاء فيها ،بواسطة أجهزة دائمة خاصة بها (١).

ويتضح من هذا التعريف أن العناصر الرئيسية للمنظمة الدوليه هى :

١ - الاستناد فى نشأتها الى اتفاقية دولية .

٢ - الارادة الذاتية .

٣ - الكيان المتميز الدائم .

ويمكن تناول كل عنصر من العناصر السابقة على النحو التالى :

أولا) الاستناد الى اتفاقية دولية :

يستند وجود المنظمة الدولية الى اتفاقية دولية - قد

---

(١) راجع تعريفات مشابهة لكل من : د. عبد العزيز سرحان . المرجع السابق ص ٤١ ،د. حافظ غانم - المرجع السابق ص ٤٥ ،د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ٣٥ ،د. عائشة راتب المرجع السابق ص ٣ ،د. ابراهيم العنانى - المرجع السابق ص ٢٠ ، د. الشافعى بشير - المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ٢٨.

تسمى دستورا Constitution أونظاما أساسيا Statut أو ميثاقا Chart - وتحدد هذه الاتفاقية النظام القانونى للمنظمة وأهدافها واختصاصاتها والاجهزة المختلفة المنوط بها تحقيق هذه الاهداف والقواعد التى تحكم سير العمل بها (١).

ونظرا لأن المعاهدات الدولية لا تبرم أساسا الا بين دول ذات سيادة، فان المنظمة الدولية لا تضم فى عضويتها غير الدول، ومن ثم فانها تسمى منظمة دولية حكومية تمييزا لها عن المنظمة الدولية غير الحكومية التى لا تنشأ عن اتفاقية بين الحكومات، وانما بين أفراد هيئات خاصة أو عامة من دول مختلفة مثل منظمة الصليب الاحمر الدولية، والاتحاد الدولى للنقابات والاتحاد البرلمانى الدولى، والاتحاد النسائى العالمى، واتحاد الشباب الديمقراطى العالمى .. وهذه المنظمات والاتحادات غير الحكومية لا تدخل فى دراستنا .

على أنه اذا كان المبدأ العام أن المنظمات الدولية الحكومية لا تقبل فى عضويتها الا دول ذات سيادة، فان البعض منها وخاصة المنظمات الفنية المتخصصة تسمح بصفة استثنائية بانضمام بعض الجماعات التى لا ينطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة (كالاقاليم والمقاطعات - واقاليم ما وراء البحار .....الخ) ومثال ذلك ما تسمح به منظمة اليونسكو، ومنظمة الصحة العالمية، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ومن جهة أخرى هناك منظمات متخصصة تقبل فى عضويتها مندوبين عن بعض الفئات الاجتماعيه بجانب ممثلى الدول ، مثل منظمة العمل الدولية، وهو اتجاه يهدف لاتاحة الفرصة للاتصال المباشر بين هذه المنظمات والجماعات التى تعمل فى مجال اختصاصها مما دعا البعض الى القول بأن مثل هذه المنظمات تتجه نحو

---

(١) انظر : د. سامى عبد الحميد - قانون المنظمات الدوليه - الكتاب الاول سنة ١٩٦٩ ص ٢٨ وما بعدها.

الاتحاد الفدرالى (١).

ثانيا) الارادة الذاتية (٢)

لايكفى أن تكون المنظمة الدوليه قد انشئت بمقتضى اتفاقية بين دول ذات سيادة، ولكن لابد أن تتمتع المنظمة الدولية بارادة ذاتيه ، أى تعترف الدول المنشئة لها بوجود شخصية قانونية خاصة بها يمكنها التعبير عنها وفق القواعد التى يقررها ميثاقها وفى نطاق الاختصاص المحدد لها .

ولعل هذا العنصر هو الذى يميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، لان المؤتمر ماهو الا اسلوب أو وسيلة لتنسيق العلاقات بين الدول وبالتالى فان القرارات الصادرة عنه لا تستمد قوتها الملزمة الا من خلال ارادة الدول المشتركة فيه وبالشروط والكيفية التى صدرت موافقتها عليها ، فى حين أن قرارات المنظمة الدولية تظهر منفصلة عن ارادات الدول الاعضاء وتلزم كل من ينتمى اليها حتى ولو كانت قد صدرت وفقا لقاعدة الاغلبيه فى التصويت ، اذ أن القرارات سواء صدرت بالاغلبية المطلقة أو بالاغلبيه الموصوفة أو بالاجماع ، فانها تصدر باسم المنظمة وينصرف اثارها الى الدول الاعضاء فيها وبصرف النظر عن الطريقة التى تم بها التصويت .

---

(١) انظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٣٨ .

(٢) انظر فيما يتعلق بعنصر الارادة الذاتيه على وجه العموم : بول روتير - المنظمات الدولية وتطور القانون - باريس سنة ١٩٥٦ ص ٤٤٨ - ٤٤٩ .

ثالثا) الكيان المتميز الدائم

العنصر الثالث الواجب توافره لقيام المنظمة الدولية هو أن يكون لها كيان متميز ودائم ومستقر .. وليس معنى ذلك أن تعمل كل أجهزة المنظمة بصفة دائمة ودون توقف .. وانما يكفى أن تكون المنظمة قادرة على ممارسة نشاطها فى أى وقت تراه مناسبا لتحقيق أهدافها .. وهذا أيضا ما يميز المنظمة الدوليه عن المؤتمر الدولى ،فعلى حين أن المؤتمر الدولى ينعقد لبحث موضوع معين ثم ينفض - فان المنظمة الدولية على العكس من ذلك فهى تنشأ بصفة دائمة لتحقيق الاهداف التى تسعى اليها ،وهى أهداف تعتبر بطبيعتها مصالح مستمرة لايجوز معها التوقيت .. ولا شك أن هذا العنصر هو وحده الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة فى وجودها وفى ممارستها لنشاطها عن الدول المكونة لها [1].

المبحث الثانى

أنواع المنظمات الدولية

لم يتفق الفقهاء على معيار معين لتقسيم المنظمات الدولية .. ويرجع ذلك الى تعدد التقسيمات بتعدد الزوايا التى

---

(١) انظر : بول روتير - المرجع السابق - ص ٢٨٩.

ويشير الدكتور سامى عبد الحميد الى أن لفقه السوفيتى لايشترط لقيام المنظمة الدولية توافر عنصر الكيان المتميز الدائم ،ومن ثم فان المؤتمر الدولى فى تقدير هذا الفقه يعتبر نوعا من أنواع المنظمات الدوليه .. انظر مؤلف سيادته "قانون المنظمات الدولية " الكتاب الاول سنة ١٩٦٩ ص ٢٥ هامش رقم (٨) والمرجع المشار اليه .

يمكن أن ينظر الى المنظمة الدولية من خلالها ،فبعض الفقهاء يتخذ من نشاط المنظمة أساسا للتقسيم ،وبعضهم يجعل الاختصاص محور التقسيم ،بينما يذهب البعض الى تقسيم المنظمات بحسب العضوية فيها ،أو بحسب نطاقها الجغرافى .. وكيفما كان الامر ،فان التقسيم الاسلم الذى نأخذ به هو ذلك الذى يتفق مع الاهداف التى تسعى اليها المنظمات الدوليه ، وقد عرفنا أن تلك الاهداف هى تحقيق الامن الجماعى ورفاهية الشعوب ،واذا كان يمكن تحقيق هذه الاهداف على نطاق عالمى .. فانه يمكن أيضا تحقيقها على نطاق اقليمى .. واذاكان ذلك يتم بتناول كافة نواحى النشاط الدولى ،فانه يمكن أن يتم ايضا بالتخصص فى ناحية أو اكثر من نواحى النشاط العالمى .. واستنادا الى ذلك يمكن القول أن المنظمات الدولية تنقسم الى :

(أ) منظمات دولية عامة ومنظمات دولية متخصصة (١):

ووفقا لهذا التقسيم تكون المنظمة الدوليه منظمة عامة اذا كان الغرض من انشائها - حسب الاتفاق الدولى المنشئ لها - يشمل كافة مظاهر النشاط الدولى من سياسى واقتصادى واجتماعى أى أن تكون المنظمة الدوليه ذات اختصاص عام وشامل ومن امثلة تلك المنظمات منظمة عصبة الامم وحاليا منظمة الامم المتحدة .

أما المنظمة الدوليه المتخصصه فهى تلك التى يقتصر نشاطها على تحقيق أغراض محددة وفى نطاق معين .. ومن أمثلة تلك المنظمات كافة المنظمات المتخصصة التى ينحصر نشاطها فى ممارسة نشاط دولى بعينه . كمنظمة العمل الدوليه التى يتحدد مجالها فى شئون العمل والعمال .. ومنظمة الصحة العالمية التى يتحدد نطاقها فى مجال الشئون الصحية فقط .. وهكذا .

---

(١) راجع الدكتور طلعت الغنيمى ،المرجع السابق ص ٢٣٠ .

(ب) منظمات دولية عالمية ومنظمات دولية اقليمية

المنظمة الدولية العالمية هى تلك التى يتم انشاؤها بطريقة تسمح بانضمام أية دولة من الدول اليها ما دامت هذه الدولة تتوافر فيها الشروط التى يتطلبها ميثاق المنظمة بحيث يتم التعاون بينها على أساس عالمى .. ومثالها : منظمة الامم المتحدة ،والمنظمات الدولية المتخصصة .

أما المنظمة الاقليمية فهى التى تقتصر العضوية فيها على مجموعة من الدولة ترتبط فيما بينها بروابط معينة ترجع للظروف الجغرافيه أو السياسيه أو التاريخه أوالاقتصادية ومثالها : جامعة الدول العربيه ،ومنظمة الوحدة الافريقية ومنظمة الدول الامريكية .

***

" الفصل الثانى "

البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية

لدراسة البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية يتعين علينا التصدى للمسائل الاتية :

١ ـ الطبيعة القانونية للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية .
٢ ـ أحكام العضوية فى المنظمات الدولية .
٣ ـ فكرة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية .
٤ ـ أجهزة المنظمات الدولية .
٥ ـ سلطات المنظمات الدولية .

وسوف نتناول كل مسألة من تلك المسائل فى مبحث مستقل ...

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية .

تعتبر الوثيقة المنشئة للمنظمة الدوليه بمثابة النظام الاساسى لها الذى يحدد أهدافها ،ويبين أختصاصاتها ويوضح أسلوب عملها .. ونظرا للاهمية الكبيرة التى تمثله هذه الوثيقة فى حياة المنظمة .. فستتناول دراسة أهم المشاكل الاساسية التى تثيرها الوثيقة ،سواء عند انشائها أو خلال

فترة سريانها أو عند تفسيرها .. وذلك من خلال النقاط الاتية :

أولا) التكييف القانوني للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية :

تنشأ المنظمة الدولية بموجب اتفاقية دولية تبرم بين الدول .. واذا كانت هذه الاتفاقية تخضع لكل الاحكام الخاصة بصحة المعاهدات الدوليه من حيث الشكل والموضوع .. الا أنها تعتبر في ذات الوقت اتفاقية دوليه من نوع خاص ..اذ بموجبها ينشأ شخص قانوني جديد مما يترتب عليه عدة نتائج أهمها (١) :

١) ان أحكام تلك الاتفاقيه تسري في مواجهة كل الدول الاعضاء ،ولا يجوز بصددها اتباع ما يجري عليه العمل احيانا في المعاهدات الاخرى من ابداء التحفظات على بعض نصوصها أووثائقها كما لا يجوز - بالنسبه لها - عقد اتفاق مكمل لترتيب أحكام خاصة أو تقديم ما يطلق عليه الاتفاقات التفسيريه (٢).

٢) أن نصوص تلك الاتفاقيه تتمتع بأولوية في التطبيق اذا تعارضت مع أحكام معاهدة أخرى تكون الدوله العضو طرفا فيها ...

وهذا ما نصت عليه صراحة مواثيق المنظمات الدولية العامة مثل ميثاق الأمم المتحدة الذي ينص في المادة ١٠٣ منه على أنه :

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٧٣ وما بعدها .

(٢) اذا كان من الجائز أن تتذرع احدى الدول بفكرة السيادة الوطنيه للادعاء بمشروعية ابداء تحفظ أو اكثر على نصوص الاتفاقيه المنشئة للمنظمة الدولية فليس لتلك الدولة الحق في الاحتجاج بهذا التحفظ في مواجهة المنظمة الا اذا كانت هذه الاخيرة سبق أن قبلته . ينظر المرجع السابق نفس الموضع .

" اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الامـم المتحدة وفقا لاحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخـر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبه على هطا الميثاق "

كما سبق أن نصت عليه أيضا عصبة الامم حيث جاء بالمادة ٢٠ من عهد العصبة مايلى :

" يوافق أعضاء العصبه - كل فيما يخصه - على أن هـذا العهد يلغى جميع الاتفاقيات الخاصة السابقة عليه والتى تتعارض أحكامها مع أحكامه ، كما يتعهدون رسميا بالا يعقدو فى المستقبل اتفاقات تتعارض مع أحكام العهد . وفى الحالة التى يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضوا فى العصبـة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد ، فانه يكون من واجـب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التى تحرره من هـذه الالتزامات " .

ونخلص من ذلك الى القول أن الوثيقة المنشئة للمنظمـة الدوليه تعتبر اتفاقا دوليا جماعيا ذا طبيعة خاصة .. وأن مـا تتضمنه من أحكام تسرى فى مواجهة كافة الدول الاعضاء دون ، أن يكون لأى منها الحق فى ابداء تحفظ على أحد نصوصها .. وأن تلـك الاحكام تسمو عند تطبيقها على أحكام المعاهدات الاخرى التـى يرتبط بها الاعضاء .

ثانيا) نفاذ الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية

غالبا ما تتضمن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدوليـة ديباجة تحدد الأسباب والبواعث التى دعت الى انشائها ، ثم قواعد فى شكل نصوص تتضمن كل ما يتعلق بأهداف المنظمة ومبادئهـا أو شروط عضويتها ، وشخصيتها القانونية ، وفروعها واختصاصاتهـا

والقواعد الاساسية الخاصة بنظام عمل الفروع واللجان وقواعد التصويت ،وطرق تنفيذ القرارات ،وكيفية تعديل الوثيقة..الخ.

واذا كانت القواعد العامة لنفاذ الاتفاقات الدوليه تسري على الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ،باعتبارها معاهدة جماعيه دولية ،الا أن هناك بعض القواعد الخاصة التى تنفرد بها الوثيقة وذلك بسبب طبيعتها القانونية الخاصة وطبيعة العلاقات التي تنظمها .

فمثلا تقضى القواعد العامة لنفاذ الاتفاقات الدولية أنه لكي تصبح الاتفاقيه سارية المفعول فيجب أن يتم تبادل التصديقات بين الدول الموقعه عليها وفقا للاحكام الدستورية الداخليه الخاصة بكل منها .

الا أن هذا الحكم لايؤخذ على اطلاقه بالنسبة لنفاذ الوثيقة المنشئة للمنظمة الدوليه ،حيث ترد عليه بعض التيسرات التي تهدف الى التعجيل بنفاذ الوثيقة وهى :

١) الاعفاء من قاعدة التصديق على الوثيقة من كافة الدول الموقعه عليها ،مع الاكتفاء بتصديق نسبة معينة من الدول يتم الاتفاق عليها ،مثال ذلك ما قررته المادة ١١٠/ ٣ من ميثاق الامم المتحدة التى جاء بها :

" يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا والولايات المتحدة الامريكية وأغلبية الدول الاخرى الموقعه عليه " .

٢) اجازة الانضمام لعضوية المنظمة قبل أن تبدأ الوثيقة المنشئة لها فى النفاذ (وتكون الدولة المنضمة فى هذه الحالة عضوا مؤسسا) كما يجوز الانضمام أثناء فترة السريان . — اذا كانت العضوية مفتوحة (وتكون الدولة المنضمة فى هذه الحالة عضوا بالانضمام) .

٣) وأخيرا .. تنص المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية عادة على ايداع تصديقات الاعضاء لدى دولة معينة أو لدى سكرتير منظمة دولية وذلك بقصد تسهيل احاطة الاعضاء بتكمام التصديقات . ومثال ذلك ما تقرره المادة ٢/١١٠ من ميثاق الامم المتحدة بقولها : " تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الامريكية التى تخطر الدول الموقعه عليه بكل ايداع يحصل ، كما تخطر الامين العام (لمنظمة الامم المتحدة) بعد تعيينه " .

ثالثا : تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية (١)

لما كانت الوثيقة المنشئة للمنظمة الدوليه هى المصدر الاساسى للقانون الذى يحكمها ويحدد أهدافها ومبادئها لذلك فان تطبيق نصوصها يجب أن يكون متفقا مع التفسير السليم الذى لايخرج عن نطاق ما نيط بها من وظائف واختصاصات .

غير أنه فى بعض الاحيان قد يؤدى تطبيق النص الى منازعات كثيرة حول المعنى الحقيقى له ، اما بسبب غموضه ، واما

---

(١) راجع بخصوص تفسير المعاهدات بصفة عامة د. حامد سلطان " تفسير الاتفاقات الدوليه " المجله المصريه للقانون الدولى سنة ١٩٦١ ص ١ وما بعدها ، وكذا د. الغنيمى فى قانون السلام ، سنة ١٩٧٣ ص ٧١ وما بعدها .

بسبب تحرير الوثيقة بعدة لغات لها قوة رسميه واحدة .. وهنا تكون عملية التفسير ضرورية ولازمة لازالة الغموض واللبس في المعنى الحقيقي للنص ،وتحديد نطاق تطبيقه .

وكثيرا ما يقال بأن الغرض من التفسيرهو الكشف عن مقاصد ونوايا أطراف الاتفاق .. ومعنى ذلك أن تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة يجب أن تقوم به الدول التي أنشأتها .. غير أن هذا القول يتعذر تنفيذه لصعوبة التقاء مجموعة الدول الاعضاء حول تفسير واحد للنص الغامض . لذلك فان ما نادى به الفقيد كلسن يجد استحسانا لدى الفقهاء حيث يقول "أن الغرض من التفسير الصحيح ليس الكشف عن المعنى الحقيقي للنص القانوني الذي يتم تفسيره ،ولكن اضفاء صفة الالتزام لاحد المعاني التي يمكن أن يفهم بها هذا النص في الناحية المنطقية واختيار التفسيرات تحكمه اعتبارات سياسية ،ولذلك فليس المعنى المنطقي أو الحقيقي هو الذي يفضل دائما المعنى الذي يتفق مع الاعتبارات السياسية (١).

وعلى أي حال فقد أصبح من النادر أن يتم تفسيرمواثيق المنظمات الدوليه تفسيرا رسميا بواسطة الدول الاعضاء.. وانما يميل الاتجاه الى ايكال مهمة التفسير الى هيئات أخرى غير تلك الدول .. ويتم ذلك اما بواسطة أحد فروع المنظمة .أوبواسطة التحكيم ،أو اللجوء الى محكمة دولية ،ولا يعني ذلك اطلاق سلطة هذه الهيئات في التفسير ،وانما يجب أن يتم التفسير في الحدود التي تمليها طبيعة النظام القانوني للمنظمة التي ينتمي اليها النص موضوع التفسير .. وقد استنبط الفقه مجموعة من القواعد التي يمكن أن يسترشد بها المفسر ويأنس بها في عمله ، كما جرت أحكام القضاء الدولي على تطبيق القواعد الخاصة بتفسير

---

(١) انظر : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ١١٧

المعاهدات الدوليه عند تصديها لتفسير المواثيق المنشئة للمنظمات الدوليه .. ومن بين هذه المبادئ يمكن الاشارة الى مبدأ تفسير الالفاظ بمعناها العادى أو الطبيعى ومبدأ التفسير الواقعى ،ومبدأ التفسير الضيق ،ومبدأ التفسير حسب أهداف ومبادئ المعاهدة ،ومبدأ التكامل ،ومبدأ التفسير حسبما جرى عليه تطبيق المعاهدة ،وأخيرا مبدأ الاستعانه بالاعمال التحضيرية (١).

واذا كنا لن نتعرض بالتفصيل للمبادئ السابقة لانها تدخل فى الدراسة التفصيلية لنظرية المعاهدات الدوليه ، فلا يجب أن نهمل دراسة تفسير مواثيق المنظمات الدوليه وفقا لنظرية الاختصاصات الضمنيه ،اذ أنها تعتبر قاعدة خاصة فى نطاق دراسة المنظمات الدوليه ،بل وتشكل منذ قيام الامم المتحدة عنصرا هاما من عناصر تحديد وتطوير اختصاصات المنظمة الدولية وبطبيعة الحال سيقتضى الامر أن نشير الى بعض التطبيقات التى قضت بها محكمة العدل الدوليه فى هذا الصدد .

نظرية الاختصاصات الضمنية فى تفسير مواثيق المنظمات الدولية :

يمكن تعريف الاختصاصات الضمنيه للمنظمة الدوليه بأنها تلك الاختصاصات التى لم تثبت لها صراحة فى الوثيقة المنشئة

---

(١) راجع : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق صفحة ١١٨.

وللمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع الى الدكتور حامد سلطان فى " القانون الدولى العام وقت السلم " ١٩٧٢ ص ٢٤١، وما بعدها و " أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية " المرجع السابق ص ٣٧ وما بعدها ،وأيضا :

لها ولكن أهلية المنظمة لمباشرتها تلك الاختصاصات تستفادضمنا من المبادئ التى تقوم عليها المنظمة والاهداف التى تسعى الى تحقيقها (١).

وبمعنى آخر يمكن القول أن الاختصاصات الضمنيه ، رغم عدم ذكرها صراحة فى الوثيقة المنشئة للمنظمة الا أنهاتستخلص ضمنا من نصوص هذه الوثيقة باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها (٢).

ومقتضى تطبيق النظرية ، الاعتراف للمنظمة بمثل هذه الاختصاصات على أساس افتراض أن الدول عندما قررت انشاء المنظمة انما قررت لها فى نفس الوقت كل ما يلزمها من اختصاصات تمكنها من تحقيق الاهداف بصورة فعالة .

وأهم صور الاختصاصات التى اعترفت بها أحكام المحاكم الدوليه للمنظمات الدوليه بدون أن تكون هذه الاختصاصات منصوصا عليها صراحة فى مواثيقها هى :

(أ) <u>الاختصاصات المستمدة من فكرة الضرورة " وفقا للرأى الاستشارى الخاص بتعويض الاضرار التى تصيب موظفى الامم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم (١١ ابريل ١٩٤٩) .</u>

يتخلص موضوع هذا الرأى ان الكونت برنادوت وسيط الامم المتحدة فى فلسطين سنة ١٩٤٨ كان قد اغتيل على يد ارهابيين

---

(١) راجع التعريف الذى يقول به الدكتور عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص ١١٨ - ١١٩ .

(٢) راجع التعريف الذى يقول به الدكتور مفيد شهاب المرجع السابق ص ٨٣ .

من اليهود قبل أن تصبح اسرائيل عضوا فى الامم المتحدة ،وعلى أثر ذلك توجهت الجمعية العامة بطلب الرأى الاستشارى من محكمة العدل الدوليه حول ما اذا كانت الأمم المتحدة تملك حق المطالبة بالتعويض عن الاضرار التى تلحق بموظفيها أثناء تأدية وظائفهم على يد حكومة معترف بها اعترافا قانونيا أو فعليا وما مدى أهلية المنظمة فى اتباع الوسائل العادية المعترف بها فى القانون الدولى بخصوص تقديم المطالبات الدولية ؟

وقبل أن تجيب المحكمة على المسألتين السابقتين ،بدأت باثبات الشخصيه الدوليه للمنظمة ،ثم انتهت من دراستها للمشكلة المعروضه الى تقرير أهلية المنظمة فى تقديم المطالبات الدولية للحصول على تعويض الاضرار التى تصيبها ذاتيا ،وتلك التى تصيب ممثليها ،وقد جاء فى هذا الرأى قول المحكمة " أنه يلزم الاعتراف بأن أعضاء المنظمة الدوليه حينما يحددون وظائفها بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات،يمنحون المنظمة فى نفس الوقت الاختصاص اللازم لاداء وظائفها ،وأن حقوق وواجبات المنظمة ترتبط الى حد كبير بالاهداف والوظائف المعلنه في الميثاق المؤسس لها والتطورات التى لحقتها فى العمل " وفى فقرة أخرى من هذا الرأى تقول المحكمة : " أنه طبقا لقواعد القانون الدولى يجب الاعتراف للمنظمة بالاختصاصات غير المنصوص صراحة عليها فى الميثاق ،اذا كانت هذه الاختصاصات لازمة لها من أجل ممارسة وظائفها " (١).

وهكذا نجد أن المحكمة اعترفت فى هذا الرأى الاستشارى بوجود اختصاصات ضمنيه للمنظمة الدوليه مستمدة من فكرة الضرورة .

---

(١) راجع مجموعة أحكام المحكمة وارائها الاستشارية (١٩٤٩) ،ص ١٧٧ - ١٨٣ .

(ب) الاختصاصات التى تستفاد من الصفة القانونية الدولية " وفقا للرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية فى ١١ يولية سنة ١٩٥٠ الخاص بوضع اقليم جنوب غرب افريقيا (اقليم ناميبيا) ":

يرجع الاساس الذى تبنى عليه الاختصاصات الضمنيه فى هذه الصورة الى أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدوليه ذات أثر مزدوج .. فهى من ناحية تؤدى الى انشاء المنظمة كشخص قانونى جديد ،ومن ناحية أخرى تكل الى هذا الشخص مباشرة اختصاصات محددة. ... وتدور هذه الاختصاصات حول تحقيق فكرة قانونية معينة ومن ثم يجب الاعتراف للمنظمة بكافة الحقوق والالتزامات التى تكون أساسيه بالنسبه للفكرة التى تقوم عليها .. ولا يعنى هذا ضرورة النص على كل كبيرة وصغيرة لتحقيق تلك الفكرة فى صلب الوثيقة المنشئة للمنظمة ،وانما تكفى الاشارة الى الاختصاصات بصفة عامة أو مطلقة ،بينما تترك الجزئيات لتستخلص ضمنيا .

وهذا ما أخذت به محكمة العدل الدوليه فى الرأى الاستشارى الخاص بوضع اقليم جنوب غرب افريقيا والصادر بتاريخ ١٩ يولية سنة ١٩٥٠ ويتلخص موضوع هذا الرأى فى أن اقليم جنوب غرب افريقيا كان خاضعا لنظام الانتداب ايام عصبة الامم ... وقد عهد الى اتحاد جنوب افريقيا - طبقا للمادة ٢٢ من عهد عصبة الامم - بمهمة الانتداب على هذا الاقليم .. ولما كان عهد عصبة الامم قد اختفى بدون أن ينظم بطريقة صريحة الخلافة بخصوص هذه المسألة .. فقد رفضت اتحاد جنوب افريقيا تحويل ادارتها لهذا الاقليم وفقا لنظام الوصايه الذى أتى به ميثاق الامم المتحدة .

ومن أجل ذلك تم عرض الامر على محكمة العدل الدوليه لاصدار رأيها الاستشارى حول هذا الموقف .. ومدى الالتزامات

الدولية التى تقع على عاتق اتحاد جنوب افريقيا والهيئة التى تعتبر ملتزمة بعد حل عصبة الامم ... ورغم خلو ميثاق الامم المتحدة من الاعتراف لمنظمة الامم المتحدة بوظائف المراقبة التى كان يقوم بها مجلس عصبة الامم ، الا أن المحكمة أعلنت "اختصاص الجمعية العامة للامم المتحدة فى مباشرة هذه الرقابة ، وتلقى ودراسة التقارير يستفاد من العبارات العامة للمادة العاشرة من الميثاق التى تعطى الجمعية العامة سلطة مناقشة جميع المسائل التى تدخل فى نطاق المثياق " (١) .

معنى ذلك أن المحكمة عولت على طبيعة نظام الانتداب والعلاقة التى تربطة بنظام الوصايه .. ثم استندت الى أن الادارة الدولية لاى اقليم تهم بصورة مؤكدة منظمة الامم المتحدة بوصفها الهيئة العالمية التى تهيمن على شئون العالم .. وبالتالى فقد استنبطت الاختصاص الضمنى استنادا الى الصفة القانونية الدولية التى تتمتع بها منظمة الامم المتحدة .

ج) الاختصاصات المفترضه وفقا للرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدوليه الصادر فى ١٣ يوليية سنة ١٩٥٤ والخاص بآثر احكام المحكمة الاداريه للامم المتحدة .

بحثت المحكمة بصدد هذا الرأى سؤالا مفاده : ما اذا كانت الجمعية العامة للامم المتحدة تملك سلطة انشاء محكمة لها ولاية اصدار أحكاما نهائية فى المنازعات التى تثور بينها وبين موظفيها أم لا ؟ وقد رأت المحكمة أنه اذا كان الميثاق لم يعط صراحة الامم المتحدة اختصاص انشاء محكمة اداريه ، فان ذلك لايعنى عدم اختصاصها بانشاء هذه المحكمة أو ترك موظفيها دون حماية قضائية الامر الذى لايتفق مع الغايات الصريحة للميثاق التى تهدف الى حرية الافراد ونشر العداله .. وبناء عليه قررت

---

(١) راجع مجموعة أحكام محكمة العدل الدوليه سنة ١٩٥٩ ص ١٣٧ .

المحكمة فى رأيها الاستشارى أن الاختصاص بانشاء محكمة ادارية تسهر على أن تسود العدالة فى علاقات المنظمة بموظفيها يعتبر اختصاصا ضمنيا مفترضا لتحقيق أهداف المنظمة ووظائفها .

نخرج من ذلك الى القول أن نظرية الاختصاصات الضمنية للمنظمات الدوليه تفترض وجود اختصاصات معترف بها للمنظمات الدوليه دون أن ينص عليها فى المواثيق المنشئة لها .. والصور المختلفة لهذه الاختصاصات يجمعها رباط واحد وهو ثبوت أهميتها للمنظمة الدوليه .. مما يقتضى معه الاخذ بمبدأ التفسير الواسع للوثيقة المنشئة لها .

المبحث الثانى

أحكام العضوية فى المنظمات الدوليــة

تقوم المنظمة الدوليه ـ أساسا ـ بناء على رغبة الدول فهى ليست حكومة عالمية ، كما أنها ليست دولة فوق الدول ، وانما هى رابطة اختياريه تنتج عن اتحاد ارادات مجموعة من الدول لتحقيق مصالحها المشتركة ، من هنا أصبح التفاوت فى حجم العضوية من منظمة لاخرى أمرا طبيعيا .. ويتوقف عدد الدول الاعضاء فى كل منظمة على مبدأين هما العالمية والحرية .

(أ) مبدأ العالمية فى عضوية المنظمات الدوليه (١) :

يعنى مبدأ العالمية أن المنظمة الدوليه تكون عضويتها

---

(١) راجع مبدأ العالمية بشئ من التفصيل فى مؤلف الاستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان ـ مبادئ التنظيم الدولى طبعة سنة ١٩٧٥ ، ص ١٧٦ وما بعدها .

مفتوحة لكل دول العالم ... وهذالا يتحقق الا اذا كان هناك نص في الوثيقة المنشئة للمنظمة يسمح لكافة دول العالم بالانضمام للمنظمة .. على أنه يجب التمييز بين حالتين :

الأولى : حالة ما اذا كانت العضوية مفروضه جبرا على دول العالم وهنا نكون أمام مبدأ العالمية المطلقة أو الالزامية .. أى العضوية الدائمة والمؤيدة، والتى لا تسمح بالانسحاب أو الطرد من المنظمة ،وهذه الحالة غير مطبقة في الوقت الحالى ،بل ومن الصعب تطبيقها فى المستقبل القريب .

الثانية : حالة ما اذا كانت العضوية مفتوحة أمام دول العالم للانضمام الاختيارى بدون شروط .. أى يكون لكل دولة لم تشترك فى تأسيس المنظمة الحق فى الانضمام الى عضويتها بمجرد ابداء رغبتها فى ذلك ،ودون أن يكون هذا الانضمام متوقفا على موافقة المنظمة .. وفى هذه الحالة نكون أمام مبدأ العالمية التى تقوم على أساس الانضمام التلقائى غير المشروط بينما هناك حالة ثالثة يطلق عليها بالعالمية النسبيه أى العالمية التى تقوم على فتح باب العضوية لكل دول العالم بشرط أن تتوافر فى تلك الدول شروط محددة، ويكون من حق المنظمة التحقق من توافر تلك الشروط .. وهنا يصبح الانضمام الى عضوية المنظمة معلقا على شرط .. وهذه الحالة الاخيرة هى السائدة حاليا. ..ويكفى أن نستطلع شروط العضوية فى أية منظمة عالمية لنعرف الى أى مدى يسود مبدأ العالمية النسبيه .. فعلى سبيل المثال نجد الاعمال التحضيرية لمنظمة عصبة الامم تقطع بتوافر هذا المبدأ، عندما اشارت الى ذلك اللجنة المشكلة لصياغة ميثاق العصبة بقولها : " أن العصبة تتفق مع الفكرة الاساسيه للمجتمع الدولى وذلك عن طريق فتح أبوابها باوسع ما يمكن أمام الدول"وعندما وافق الرئيس ويلسن على قبول الدول المحايدة، (بصفة أعضاء اصليه فى العصبة) برر ذلك بالرغبة فى تفادى اعطاء العصبة

طابع التحالف بين المحاربين المنتصرين ،لان الامر كان يتعلق في المقام الاول بانشاء منظمة عالمية وذلك على الرغم من أن الدول التي انشأت عصبة الامم لم تكون راغبة في أن تشترك معها ،بصفة فورية وعلى قدم المساواه ،الدول التي كانت أعداء لها في الحرب العالمية الاولى ،ولكن الجميع كانوا على اتفاق بأن هذه الدول يجب قبولها في الوقت المناسب " (١).. كما نجد ميثاق منظمة الامم المتحدة يأخذ بالعالمية النسبيه حيث نصت المادة الرابعة على ان"العضوية في الامم المتحدة مباحة لجميع الدول الاخرى المحبة للسلام ،والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق والتي ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه " أى أن العضوية مفتوحة في منظمة الامم المتحدة لكافة دول العالم اذا توافرت بالنسبة للدوله راغبة الانضمام الشروط المشار اليها ووافقت المنظمة على قبولها .

ويقابل مبدأ العالمية مبدأ آخر يطلق عليه الاقليمية وهو مبدأ يتناقض مع مبدأ العالمية نظرا لانه يحصر عضوية المنظمة الدوليه بين دول إما متجاوره جغرافيا ،أو يجمع بينها بعض مظاهر التضامن السياسي كوحدة الاصل والحضارة والتاريخ والايديولوجية والمصالح المشتركة .. وعلى هذا الاساس يمكن القول أن الاقليمية قد تتعارض مع مبدأ العالمية في عضوية المنظمات الدوليه . والواقع أن أغلب فقهاء القانون الدولي راعهم انتشار مبدأ الاقليمية في عضوية المنظمات الدوليه خاصة تلك التي تهدف الى تحقيق أغراض عسكريه . وهي التي يطلق عليها اصطلاح الاحلاف العسكريه ،وساور هؤلاء الفقهاء

---

(١) نقلا عن الدكتور عبد العزيز سرحان - المرجع السابق - ص ١٧٧ - ١٧٨.

الشك فى أن مثل هذه التكتلات الاقليمية قد تتناقض فى رسالتها مع مبادىء المنظمات العالمية ،كما أنها يمكن أن تؤدى الى كثير من الصراعات داخل هذه المنظمات عن طريق تغليب المصلحة الاقليمية على حساب المصلحة العامة للمجتمع الدولى (١).وقد حاولت المنظمات العالمية التصدى لهذه الظاهرة عن طريق تضييق نطاق التناقض بين مبدأ العالمية والاقليمية ،فأوجدت نوعا من التنسيق بين المنظمات العالمية والتكتلات الاقليمية .. ومن هنا جاءت المادة ٢١ من عهد عصبة الامم تنص على أن"التعهدات والاتفاقيات الدوليه التى تتضمن حفظ السلام كمعاهدات التحكيم وتصريح مونرو لا تعتبر منافيه لنصوص العهد". كما اقامت منظمة الامم المتحدة نوعا من الاشراف على المنظمات الاقليمية حيث نصت المادة ٥٣ من الميثاق على أن : " يستخدم مجلس الامن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى اعمال القمع كلما رأى، بذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه ، أما التنظيمات والوكالات نفسها فانه لايجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس ..".

اذن يمكن القول أن مبدأ العالمية النسبيه فى عضوية المنظمات الدوليه مأخوذ به بالنسبه للمنظمات العالمية كعصبة الامم ومنظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة ..ويرجع ذلك بطبيعة الحال - الى جوهر هذه المنظمات وما تقوم به من أغراض . فالاولى والثانية قامتا فى الاصل للمحافظة على السلام العالمى وتحقيق رفاهية الشعوب ،وكان لايمكن لاى منهما القيام بهذه المهمة الا اذا كانت كل منها تأخذ بمبدأ العالمية أساسا لعضويتها حتى تحشد أكبر عدد ممكن من دول العالم فى عضويتها لتكون جديرة بتحقيق أهدافها على مستوى العالم كله . ومن جهة أخرى فان المنظمات المتخصصة منوط بها القيام بتحقيق

---

(١) انظر الدكتور مفيد شهاب - المرجع السابق ص ٤٥.

التعاون الدولى فى المجالات الاقتصاديه والثقافيه والاجتماعية والفنيه وهذا النشاط يمتد على مستوى العالم كله ومن ثم كان من الضرورى أن تأخذ أيضا بمبدأ العالمية ،أما المنظمات التى تقتصر عضويتها على بعض الدول فقط .. وتكون عضويتها مغلقة على عدد محدود من الدول ،والتى تسمى فى غالب الاحيان بالمنظمات الاقليمية ،فانها جاءت كتعبير عن التضامن السياسى بين مجموعة من الدول ،أو كنتيجة للتجاور الجغرافى بينهما وفى كافة الاحوال فلا تؤثر هذه الاقليمية على وحدة الجماعة الدوليه .. بعد الصيغة التى نص عليها ميثاق الامم المتحدة للتنسيق بينها وبين المنظمة العالمية ،وبعد أن تم وضعها تحت مراقبة واشراف التنظيم العالمى فى كل مايمس مصلحة المجتمع الدولى فى مسائل السلم والامن الدولى .

(ب) مبدأ حرية الدول فى الاشتراك فى المنظمات الدولية

يأتى هذا المبدأ كنتيجة طبيعية لفكرة السيادة..تلك الفكرة التى مازالت تشكل حجر الاساس فى العلاقات الدوليــة وهذا يعنى أن الدول حرة فى أن تشارك فى تأسيس المنظمات الدولية أو أن ترفض المشاركة ،كما لها الحرية فى الانضمام الى عضوية المنظمات الدولية القائمة أو عدم الانضمام..وحرية الدولة فى هذا الصدد تعتبر من الحقوق الرئيسية التى لانزاع عليها .

ويرتبط بمبدأ حرية الدولة فى الانضمام للمنظمة الدولية حقها فى الانسحاب منها ،ونظرا لان الانسحاب من المنظمات الدولية يرتب آثاراً ضارة لها.. لذلك نجد كثيرا من الوثائق المنشئة للمنظمات الدوليه تضع بعض القيود عند انسحاب الاعضاء منهما بهدف تنظيم ممارسة هذا الحق للارتفاع بمستوى العمل الدولى

بعيدا عن مظنة الانفعالات السياسية الطارئة .. وتتردد هـذه القيود بين أربعة شروط هى :[1].

- اشتراط قيام الدولة العضو باخطار المنظمة كتابيا بنية انسحابها .

- اشتراط انقضاء فترة معينة - تسمى بفترة التهدئة قبل أن يصير الانسحاب نافذا .

- اشتراط تنفيذ كافة التزامات الدولة العضو قبل أن يتحقق الانسحاب .

- وأخيرا يمكن أن يرد نص فى النظام الاساس للمنظمة لايسمح للاعضاء بالانسحاب منها الا بعد فترة معينة .

المبحث الثالث

فكرة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية

الشخصية القانونية تعبير يقصد به - فى مجال النظم القانونية المختلفة أهلية الشخص فى اكتسابه الحقوق وتحمل الالتزامات والقيام بالتصرفات القانونية فى ظل هذا النظام.

---

(١) انظر الدكتور جعفر عبد السلام - المرجع السابق ص١٠٦ - ١٠٧ ،وارجع أيضا .

واذا كان كل نظام قانونى هو الذى يتولى تحديد المخاطبين باحكامه ، فانه يترتب على ذلك أن يكون كل نظام قانونى هو صاحب الحق فى تعيين من يكتسب صفة الشخصية القانونية ، ومن ثم يكون القانون الدولى هو صاحب الاختصاص فى تعيين أشخاص القانون الدولى .

ولتحديد الشخصيه القانونية الدولية فى نطاق العلاقات الدوليه . فلا بد من اجتماع وصفين (١):

١) القدرة على انشاء قواعد قانونية دوليه عن طريق التراضى مع غيرها من الاشخاص المماثلة أو بمعنى آخر القدرة على التعبير عن ارادة ذاتيه فى ميدان العلاقات الدولية .

٢) القدرة على ممارسة بعض الحقوق والالتزام بالواجبات طبقا لاحكام القانون الدولى .

وقد كان من المتفق عليه عموما فى فقه القانون الدولى التقليدى أن الشخصيه القانونية الدوليه بهذا المعنى لاتثبت الا للدول .. أما بالنسبه للمنظمات الدولية فقد كان الاعتراف لها بالشخصيه القانونية محل جدل كبير بين الفقهاء ، وخاصة فى عام ١٩٤٥ بمناسبة انشاء منظمة الامم المتحدة (٢) .

---

(١) راجع د. حامد سلطان - القانون الدولى العام وقت السلم - ١٩٦٨ ، ص ٨٧ .

(٢) المزيد من التفاصيل بخصوص ماثار بين الفقهاء من جدل حول الاعتراف للمنظمات الدوليه بالشخصيه القانونية راجع كل من :

- د. الغنيمى فى التنظيم الدولى - المرجع السابق - صفحة ٢٣٧ وما بعدها .

- د. على صادق أبو هيف - القانون الدولى العام (١٩٧٥) ص ٢٧٣ .

الا أن القضاء الدولى حسم هذا الخلاف ،واعترف فى صراحة تامة ووضوح بتمتع المنظمات الدوليه بالشخصيه القانونية حيث جاء فى الرّأى الافتائى لمحكمة العدل الدوليه الصادر فى ١١ ابريل سنة ١٩٤٩ (السابق الاشارة اليه) أن :

" الدول ليست وحدها اشخاص القانون الدولى العام ،اذ قد تتمتع بالشخصيه الدوليه كائنات أخرى غير الدول اذا ما اقتضت ظروف نشأتها وطبيعة الاهداف المنوط بها تحقيقها الاعتراف لها بهذه الشخصيه " . وعلى ضوء ذلك أفتت المحكمة بأن الامم المتحدة شخص من أشخاص القانون الدولى .. وفى ذلك المعنى تقول : " أنه يجب الاقرار بأن أعضاء الإمم المتحدة وهم يكلفونها ببعض الوظائف وما يصاحبها من واجبات ومسئولية قد خولوها من الاختصاص ما يمكنها من مباشرة هذه الوظائف بصفة فعالة " .

وأضافت المحكمة فى موقع آخر أن " مثل هذه الشخصية القانونية أمر لازم لتحقيق أهداف ومبادئ الميثاق ،وأن وظائف وحقوق المنظمة لايمكن فهمها الا على أساس تمتع الهيئة بقدر وافر من الشخصيه القانونية [1].

وقد استخلص الفقهاء من هذا الرأى الاستشارى نتيجة هامة مقتضاها ضرورة الاعتراف للمنظمات الدوليه عموما وليست الامم المتحدة فقط بالشخصيه القانونية الدوليه بالقدر اللازم لممارستها لوظائفها على النحو الذى استهدفته الدول الاعضاء من وراء انشائها [2].

= د. عبد العزيز سرحان - المنظمات الدولية - طبعة سنة ١٩٧٣ . ص ٥٣ وما بعدها .
د. سامى عبد الحميد - المرجع السابق - ص ٤٥ وما بعدها .
(١) راجع مع أحكام المحكمة وراثها الاستشاريه (١٩٤٩) ص ١٧٩
(٢) انظر: د. سامى عبد الحميد - المرجع السابق ،ص ١٥ ، وما بعدها .

وغالبا ما تتعرض المواثيق المنشئة للمنظمات الدوليه للشخصيه القانونية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فتعترف لها بشخصية القانون الداخلى فى اقاليم الدول الاعضاء، مثال ذلك ما نصت عليه المادة ١٠٤ من ميثاق الامم المتحدة بقولهـا " تتمتع المنظمة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالاهليه القانونية التى يتطلبها قيامها باعباء وظائفهاوتحقيق مقاصدها".

ويترتب على تمتع المنظمات الدوليه بالشخصية القانونية حقها فى مباشرة بعض الاختصاصات على النحو الاتى :

١) تستطيع المنظمة الدوليه المساهمة فى خلق قواعد القانون الدولى من طريق اشتراكها فى تكوين القواعد العرفية الدولية أو عن طريق ابرام المعاهدات الدولية [1].

٢) يكون للمنظمة الدوليه الحق فى التقدم بمطالبات دولية حماية لمصالحها ومصالح موظفيها واثارة المسئوليـة الدوليه فى مواجهة من يحدث ضررا بتلك المصالح ، ولها فى سبيل ذلك أن تسلك الطرق العاديه فى القانون الدولى كالاحتجاج وطلب التحقيق ،والمفاوضات ،وطلب عرض القضية على التحكيم أما حق رفع الدعاوى أمام محكمة العدل الدوليه فلانه يقتصر على الدول وحدها.. فليس للمنظمة الدوليه هذا الحق..وان كان لها فقط حق طلب رأى استشارى من المحكمة.

---

(١) راجع رسالة الدكتور محمد السيد عبد الجواد وموضوعها النظرية العامة لقرارات المنظمات الدوليه- جامعة الاسكندرية سنة ١٩٧٣ - ص ٢٠١ وما بعدها.
وانظر كلا من :

- د. حافظ غانم - المرجع السابق ص ٦٠.
- د. عائشة راتب - المرجع السابق - ص٥٤.

ومن جهة أخرى فان المنظمة الدوليه تتحمل تبعة المسئولية الدوليه عن أية أعمال تصدر عنها أو من موظفيها يترتب عليها ضررا للغير .

٣) يكون للمنظمة الدوليه الحق فى التعاقد وتملك الاموال الثابته والمنقوله والتصرف فيها وحق التقاضى أمام المحاكم الداخلية .

٤) تتمتع المنظمة الدوليه بالحصانات والمزايا الدبلوماسيه اللازمة لممارسة وظائفها وتتضمن الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية - فى أغلب الاحيان - نصوصا خاصة بذلك،وعلى سبيل المثال ماجاءفى المادة ١٠٥ فقرة (١) من ميثاق الامم المتحدة من أن " تتمتع المنظمة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها " .

كما قد ترد تلك المزايا والحصانات فى اتفاقية جماعية تعقد فيما بين المنظمة والدول الاعضاء فيها مثل اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة التى وافقت عليها الجمعية العامة للامم المتحدة فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦.. وكذا الاتفاقيه الخاصة بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة التى أقرت فى ٢١ فبراير سنة ١٩٤٧ .وبالاضافة الى ما سبق يمكن أن يتم تنظيم هذه المزايا والحصانات بموجب اتفاقية ثنائية خاصة تبرمها المنظمة مع احدى الدول .. وغالبا ما تعقد مثل هذه الاتفاقات فيمابين المنظمة والدول المضيفة لها وتسمى اتفاقات المقر ،مثال ذلك اتفاقية المقر التى عقدت بين منظمة الامم المتحدة الامريكية سنة ١٩٤٧. وفى كل الاحوال فان الحقوق المترتبه على حصانات وامتيازات المنظمة تختلف باختلاف ما تقرره الوثيقة المنشئة للمنظمة ،أو الاتفاق الجماعى أوالاتفاق الثنائى المبرم فى هذا

الخصوص .. ومع ذلك يمكن القول آن الحصانات والمزايا الدبلوماسيه المقررة للمنظمة الدوليه وموظفيها تتمثل عادة. فى : كفالة حرية مقارها ،وعدم جواز التعرض لها واحترام وثائقها ومحفوظاتها ،واعفائها من الخضوع للقضاء ،وكفالة حرية الاتصال لها ،وتقرير الاعفاءات الماليه اللازمة بقيامها بوظائفها (١).

٥) وكنتيجة طبيعية لاستقلال المنظمة وتمتعها بالشخصية القانونية فى مواجهة أعضائها .. يكون لها ميزانية خاصة مستقله عن الدول الاعضاء لتواجه الانفاق على آنشطتها الفنيه والاداريه المختلفة ،ويتم اعداد هذه الميزانية والتصديق عليها والانفاق منها وفقا للقواعد الماليه المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمة ،أو عملا باللواشح التى تصدرها المنظمة فى هذا الشأن على أن يكون هناك جهاز من الخبراء لمراقبة عملية الانفاق . وتجدر الاشارة الى آن تمويل هذه الميزانية يتم عن طريق موارد عاديه وموارد استثنائية ..

فبالنسبة للموارد العاديه فهى تتمثل آساسا فى الانصبة السنوية للدول الاعضاء والتى يتحدد مقدارها وفق نسب تحددها الوثيقة أو الجمعية العامة للمنظمة ،أما الموارد الاستثنائية فتتكون من الهبات والمعونات التى ترد كمنحة للمنظمة من الحكومات أو المنظمات الدوليه الاخرى أو الهيئات أو الافراد . ويشترط فى هذه الحالة موافقة المجلس التنفيذى أو الجمعية العامة للمنظمة على قبول هذه المنحة (٢).

---

(١) انظر :د. عبد العزيز سرحان — المرجع السابق ص ١٩٩ ،د. مفيد شهاب المرجع السابق ص ١٠١— ١٠٢.

(٢) راجع بخصوص النظام المالى للمنظمات الدوليه كل من :

د. عبد العزيز سرحان — المرجع السابق ص ١٥٣ وما

=

المبحث الرابع

أجهزة المنظمة الدوليـــــــــة

*

لما كانت المنظمة الدوليه تعتبر شخصا من أشخـــــاص القانون الدولى ،وتتميز بارادة ذاتيه مستقلة عن اردات الدول الاعضاء .. لذلك كان من الضرورى أن تباشر المنظمة اختصاصاتها وتقوم بمهام وظائفها عن طريق مجموعة خاصم من الاجهزة تشكـــل فيما بينها الهيكل الداخلى لها ويطلق عليها عادة اسطـــــلاح " فروع المنظمة "

وتستعين هذه الفروع فى القيام بوظائفها بمجموعة مــن العاملين يطلق عليهم اسم الموظفين الدوليين ..

فروع المنظمة الدولية

يقصد بفروع المنظمة الدوليه الاجهزة التى تشرف علـــى مباشرة الاختصاصات والوظائف الممنوحة للمنظمة ويندر أن تقــوم المنظمة على جهاز واحد .. بل الغالب فى العمل هو توزيـــــع وظائفها على أجهزة متعددة، يتخصص كل منها فى مجال معين مــن مجالات نشاط المنظمة .

وتتمثل الصورة العادية للمنظمات الدوليه فى وجـــود ثلاثة فروع رئيسية لها :

= بعدها ،د. مفيد شهاب ـ المرجع السابق صفحة ١٠٤ ،د. ابراهيم العنانى ـ المرجع السابق ص ٩٥ وما بعدها ،د. سامى عبد الحميد المرجع السابق ص ٩٤ وما بعدها .

- فرع عام وهو الجمعية العامة ،ويعتبر الجهاز التشريعى للمنظمة (اذا جاز لنا القياس على البنيان الداخلى للدولة) .

- فرع خاص وهو ما اصطلح على تسميته بالمجلس التنفيذى أو مجلس الادارة .

- وفرع ادارى وهو مايطلق عليه عادة اصطلاح "الامانة العامة"

وبجانب تلك الفروع الرئيسية فان مواثيق المنظمات الدوليه تترك لهذه الفروع نفسها سلطة انشاء ما قد تحتاج اليه من فروع ثانوية تعاونها فى عملها على أساس من التخصص وهذه السلطة حق للفروع الرئيسية ،حتى ولو لم يوجد نص صريح عليها فى الميثاق .

ويرجع السبب في تعدد فروع المنظمة الدوليه الى عدة اعتبارات فنيه وعملية وسياسية . (١).

- فالاعتبارات الفنيه ترجع الى ضرورة تقسيم أعمال المنظمة على أساس من التخصص ضمانا لكفاءة التنفيذ .

---

(١) انظر :

- د. حافظ غانم - المرجع السابق ص ٦٥ .
- د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٣٤ .
- د. محمد سامى عبد الحميد - المرجع السابق ص ٧٢.

- أما الاعتبارات العمليه فمقتضاها الرغبة فـــى ،أن يكون للمنظمة فرع تشريعى أوشبه تشريعى يختص بالمناقشـــــة والمداوله واصدار القراراتويضم كل الدول الاعضاء ويكون صاحب الاختصاص الاصلى الذى يتولى وضع السياسة العامة للمنظمة .غير أنه بسبب صعوبة اجتماع هذا الفرع بصفة مستمرة ،وتعذر اصدار قرارات سريعة فى الامور العاجلة ،فقد اقتضى الامر وجود فـــرع تنفيذى يضم عددا محددا من الدول ،وينعقد بصفة مستمرة تسمـــح له باتخاذ القرارات السريعه المناسبة . وكان لابد فى نفـــس الوقت من وجود امانة عامة تتولى الاعمال الاداريه للمنظمـــة وتقوم بتحضير جداول أعمال الفرعين العام والخاص .

- أما الاعتبارات السياسيه فتتمثل فى محاولة التوفيـق بين رغبات الدول الكبرى ورغبات الدول الصغرى . فالاولى ترغب فى أن يكون لها وضع متميز داخل المنظمات الدوليه على أســـاس أن مصالحها الخاصة وامكانياتها وما تتحمله من مسئوليات اكبر فى تحقيق أهداف المنظمة تبرر حصولها على وضع متميز فى المنظمة وقدر أكبر من الحقوق ... أما الدول الصغرى فتنادى بالمســاواة بين الدول كبيرها وصغيرها دون أن يكون للمصالح الخاصـــة أو الامكانيات ما يميزها عن بعض ..

ومن ثم كان لابد من ايجاد صيغة للتوفيق بين هذه الرغبات حتى لا تصطدم ظاهرة التنظيم الدولى بهذين الموقفين المتعارضين من هنا أصبح الفرع العام فى المنظمة وسيلة لتحقيق مبـــــدأ المساواة القانونية بين كل الدول الاعضاء .. بحيث يكون لكـــل

دولة عضو صوت واحد يتساوى فى قيمته مع الاصوات الاخرى .. أما الفرع الخاص فانه يحقق رغبة الدول الكبرى حيث يقتصر التمثيل فيه على بعض الدول فقط بصفة دائمة . أو تتمتع فيه الدول الكبرى بمركز قانونى متميز ،يتمثل فى طريقة التصويت على القرارات . ومن أمثله ذلك ما يقرره ميثاق الامم المتحدة من اشتراط موافقة الدول الخمس الكبرى على القرارات التى تصدر من مجلس الامن فى المسائل الموضوعيه (حق الفيتو) [١].

قواعد تشكيل فروع المنظمة الدولية

يخضع تشكيل فروع المنظمة الدوليه - كمبدأ عام - للقواعد الخاصة التى يقررها قانون كل منظمة ،الا أن هناك بعض المبادئ التى تحكم هذا التشكيل أهمها:

١) تتكون فروع المنظمات الدوليه من ممثلين لحكومات الدول الاعضاء ومن حق كل حكومة أن تختار ممثليها ،ولها فى ذلك حرية كامله ومطلقة فى أختيار هؤلاء الممثلين.. الا أنه قد يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات .. ففى بعض الاحوال يتكون الفرع من أشخاص يختارون بصفتهم الشخصيه ولكفاياتهم الخاصة ،كما هو الحال فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية وأيضا كما هو متبع فى تشكيل بعض فروع منظمة الصحة العالمية والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية .. وقد يجمع الفرع ممثلين عن الحكومات بجانب آخرين عن النقابات والافراد كما هو الحال بالنسبة لمجلس ادارة منظمة العمل الدولية والمؤتمر العام والحكمة من وجود هذه الاستثناءات جعل تلك الفروع أقدر على مقاومة التيارات السياسية وأقل تأثرا بالمصالح الوطنية .

---

(١) راجع العديد من الامثلة : د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٣٦.

٢) بالنسبه للفروع المحدودة، العضوية فى المنظمات العالمية فانه يتعين عند اختيار الدول الاعضاء فيها مراعاة الاتى (١) :

(أ) مدى قدرة الدوله على الاسهام فى تحقيق مقاصد المنظمة .

(ب) التوزيع الجغرافى العادل لضمان تمثيل كل مناطق العالم ومدنياته المختلفة فى هذه الفروع .

ومع الاخذ فى الاعتبار هذه المبادىء الاساسيه والاستثناء عليها فاننا نتناول القواعد الخاصة بتشكيل كل فرع من فروع المنظمة واختصاصه فيما يلى :

أولا) الفرع العام للمنظمة الدولية (الجهاز التشريعى) (٢)

يعتبر هذا الفرع - بحكم أنه يضم كل الدول الاعضاء - صاحب الاختصاص الاصلى الذى يملك مناقشة كل الامور التى تدخل فى اختصاصات المنظمة أو تتعلق بسلطات الفروع الاخرى ، الا اذا كان هناك نص فى الوثيقة المنشئة للمنظمة بتقييد هذا الاختصاص ويطلق على هذا الفرع صفة الجهاز التشريعى أو شبه التشريعى تشبيها له بالجهاز النيابى داخل الدوله .

---

(١) انظر : د. حافظ غانم - المرجع السابق ص ٦٦ . وراجع المادة ٢٨ من ميثاق الامم المتحدة، والمادة التاسعة من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية .

(٢) راجع القواعد التى تحكم هذا الفرع بشىء من التفصيل فى : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ٨٠ وما بعدها وأيضا راجع :

ويقوم هذا الفرع باعداد لائحة داخليه تعد بمثابة قانونه الداخلى ،وتحدد هذه اللائحة اشكال المناقشات وتضمن حرية التعبير عن الاراء وحرية التصويت وتهتم ببعض المسائل الفنيه مثل كيفية اعداد جدول الاعمال وطريقة التصويت على الاقتراحات والتعديلات ،وقواعد احترام النظام أثناء المناقشة والتصويت •

ويشكل نظام الدورات القاعدة العامة لاجتماع هذا الفرع العام ، ففى خلال فترة أوعدة فترات من السنة الواحدة يدعى للاجتماع والمداوله فى جلسة عامة •

والدورات قد تكون عاديه - أى تبدأ فى تاريخ يحدد سلفا - وقد تكون دورات غير عاديه أو استثنائية - أى تدعى استثنائيا لظروف غير متوقعه •

وكمبدأ عام فان جلسات هذا الفرع تعقد علانيه ،ولكن اذا وجدت بعض الظروف الاستثنائية فمن حق الفرع أن يقرر سرية الجلسات • ويضم هذا الفرع - عادة - مجموعة لجان رئيسية (فروع ثانوية) تتولى دراسة الموضوعات التى تدخل فى اختصاصها •• كما قد تنشىء بعض هذه اللجان الرئيسية لجانا فرعيه محدودة العدد تراعى فى تشكيلها الاعتبارات الفنية دون الاعتبارات السياسية •

ونظام التصويت على القرارات داخل هذا الفرع تحكمه كقاعدة عامة - مبدأ أن لكل دوله صوت واحد وأن أصوات الدول الاعضاء متساوية من حيث قيمتها القانونية مهما اختلفت الاهمية النسبيه الخاصة بكل دوله • وتجد هذه القاعدة تطبيقا لها فى الامم المتحدة حيث ينص ميثاقها على أن لكل عضو فى المنظمة

صوت واحد فى الجمعية العامة ، وأيضا فى منظمة الوحدة الافريقية حيث قرر ميثاقها أن لكل دولة عضو صوت واحد فى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات [1].

الا أنه يوجد استثناء من تلك القاعدة فى بعض الفروع العامة للمنظمات ذات الطابع الاقتصادى والمالى .. حيث تطبق هذه المنظمات ما يعرف بنظام وزن الاصوات . ومفاده أن يكون لكل دولة عضو عدد من الاصوات يتعادل مع أهميتها داخل المنظمة أى أن يكون تقدير الاصوات متفقا مع مدى ما تساهم به الدولة فى النشاط المالى والاقتصادى للمنظمة .. ومن أمثلة ذلك نظام التصويت الذى أخذت به الوثائق المنشئة لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى للانشاء والتعمير والتى تقضى باعطاء كل دولة عضو ٢٥٠ صوتا يضاف اليها صوت واحد عن كل حصة اضافيه تملكها الدوله فى رأس مال المنظمة عند التصويت فى مجلس المحافظين الذى يعتبر الجهاز العام للمنظمة .

أما فيما يتعلق بالعدد اللازم من الاصوات لصدور قرارات الجهاز العام للمنظمة ، فالقاعدة المعمول بها حاليا هى ضرورة حصول القرار على أغلبية الاصوات ، أى أن قرارات وتوصيات المنظمة تصدر بمجرد حصولها على أغلبية أعضاء المنظمة وتصبح ملزمة للجميع . غير أن هذه الاغلبيه غير متفق عليها بين المنظمات .

فبعض المنظمات تأخذ بالاغلبيه البسيطة (أى أغلبية نصف الاصوات مضافا اليها صوت واحد) والبعض الاخر يأخذ

---

(١) راجع : د. ابراهيم العنانى - المرجع السابق ص ٦٩ .

بالاغلبية الخاصة (أى أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع..الخ)[1]

ويتم التصويت برفع اليد أو النداء .. ويمكن أن يصحب التصويت بشرح وجهة النظر .. وهذا لايمنع أن يتم التصويت بطريقة سريه فى بعض المسائل التى تتطلب ذلك .. كمسائل الانتخابات فيما بين الاعضاء .

ثانيا (الفرع الخاص للمنظمة الدولية (الجهاز التنفيذي)

يعتبر هذا الفرع بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة ولذا فانه يتمتع بمجموعة كامله من السلطات اللازمة لتحقيق هذا الهدف .. مما يؤدى عمله بصفته نائبا عن الدول الاعضاء ويكون انعقاده بصفة مستمرة وهو بذلك يدير أعمال المنظمة الدوليه فى الفترة التى تقع مابين أدوار انعقاد الجهاز العام ومن ثم فانه من الناحية العمليه ـ يعتبر من أهم أجهزة المنظمة الدوليه كما هو الوضع بالنسبه لمجلس الامن داخل الامم المتحدة.

والعضوية فى هذا الفرع محدودة ، أى أنها مقتصره على عدد محدود من الدول الاعضاء يتم إختيارها وفقا لنظام خاص تضعه الوثيقة المنشئة للمنظمة . وغالبا ما يكون هذا النظام بطريقة تؤدى الى توزيع عدد المقاعد الموجوده به توزيعا عادلا بين مجموعات الدول .

---

(١) من الملاحظ أن ميثاق الامم المتحدة يأخذ بقاعدة الاغلبيه الا أنه يفرق بين المسائل الهامة وغيرها من المسائل فبالنسبه للاولى تصدر قرارات الجمعية العامة باغلبيه ثلثى الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما الثانية فان قرارات الجمعية العامة تصدر بشأنها بأغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت. انظر : المادة ١٨ من الميثاق .

وقد جرى العمل على أن تكون العضوية فى هذا الفرع قصيرة الاجل حتى تتاح الفرصه لعدد كبير من الدول الاعضاء للاشتراك فى أعماله [(١)].

ويضع الفرع التنفيذى لائحته الداخليه بنفسه يحدد فيها اسلوب عمله ونظام جلساته وطريقة التصويت على القرارات وينطبق على صدور القرارات قاعدة الاغلبيه المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمة سواء كانت الاغلبية العاديه أوالاغلبية الثلثين أو الاغلبية الثلاثة أرباع .. ولا يخلو الامر من وجود امتيازات معينة لبعض الدول (كما هو الحال بالنسبه لمنح الدول الخمس الكبرى حق الفيتو فى مجلس الامن).

وتحسب الاغلبيه وفقا لعدد الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت بالموافقة أو الرفض وعلى ذلك لايدخل فى حساب الاغلبيه الاعضاء الغائبون أو الممتنعون عن التصويت ، الا اذا كان هناك نص يقضى بغير ذلك .

ثالثا) الفرع الادارى للمنظمة الدولية (الامانة العامة)

يطلق على الفرع الادارى للمنظمة الدوليه اسم " الامانه العامة " وهى جهاز مستقيل عن أجهزة المنظمة الاخرى بل ويختلف عنها من حيث أنه يتألف من أشخاص يعملون كموظفين لدى المنظمة لا كممثلين عن الدول الاعضاء .

---

(١) راجع نص المادة ٢/٢٣ من ميثاق الامم المتحدة التى تحدد مدة عضوية الاعضاء غير الدائمين بسنتين ،والعضو الذى تنتهى مدته لايجوز انتخابه على الفور .

ويتولى رئاسة هذا الجهاز أمين عام أو سكرتير عـــام حسب التسميه المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمـــة يتم اختياره بمعرفة الجهاز التشريعى أو الجهاز التنفيـــذى للمنظمة أو بمعرفة الجهازين مشتركين .. ويقوم الامين العـام بمسئوليات معينة ،واحيانا يتلقى التعليمات من أجهزة المنظمة الاخرى ولكنه - فى كافة الاحوال - يحتفظ بحرية التقدير ويملك سلطة المبادرة .. وهو بذلك يتمتع بنفوذ اكثر فاعليه ، وقـد يكون أعظم تاثيرا ،من الاجهزة الاخرى فى تحقيق أهداف المنظمة ومقاصدها (١).

وغالبا يتم تحديد اختصاصات الفرع الادارى للمنظمـــة فى الوثيقة المنشئة لها .. وتختلف هذه الاختصاصات - بطبيعـة الحال - من منظمة الى اخرى بحسب طبيعة المنظمة والاهـــداف التى تسعى اليها .. الا أنه يمكن القول أن الجهاز الادارى بصفة عامة - يقوم بمهمة تسيير الاعمال الادارية اليومية للمنظمـــة ويعمل على وصل نشاطات الاجهزة الاخرى بعضها ببعض على النحـــو التالـــى :(٢).

(أ) اجراء الاتصالات الاداريه فيما بين أجهزة المنظمـة وكذلك بين المنظمة والاعضاء ،وبين المنظمة وغيرها مـــــن المنظمات الاخرى .

---

(١) انظر : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابـــق ص ١٠٠ .

(٢) راجع : د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٤٤ .

- د. ابراهيم العنانى - المرجع السابق ص ٧٧ .

ب) الاعداد لدورات وجلسات الفروع الاخرى ،وتحضير جداول الاعمال وتقارير النشاط ومحاضر الجلسات وتجهيز وثائق العمل والقيام باعمال الترجمة .

ج) متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية الاخرى وقد يعهد الى الامين العام بدور تنفيذى لتطبيق قرارات هذه الاجهزة ،كما قد يعهد اليه المشاركة فى اجتماعات أجهزة المنظمة وابداء وجهة نظره فيما تبحثه من مسائل .

ولما كان الامين العام يستعين بمجموعة متنوعه من العاملين لاداء الاختصاصات والوظائف الموكوله للامانه العامة وهؤلاء العاملون بعضهم ادارى والاخر فنى ،وبعضهم يعمل بصفة دائمة ،والبعض الاخر بصفة مؤقته ،فقد درج الفقه على أن يطلق على هؤلاء العاملين جميعا اصطلاح " الموظفين الدوليين"، ونظرا للدور الهام الذى يقوم به هؤلاء الموظفون فى المجتمع الدولى من خلال المنظمات الدوليه التى يعملون بها ، لذلك سنعرض فيما يلى للنظام القانونى الذى يسري عليهم .

الموظفون الدوليون

عرفت محكمة العدل الدوليه مستخدمى المنظمات الدولية بأنهم " كل موظف باجر أو بدون أجر ،يعمل بصفة دائمة أومؤقته يكلف من قبل أحد أجهزة المنظمة لمباشرة احدى وظائف المنظمة أو المساعدة فى مباشرتها . وباختصار كل شخص تؤدى المنظمة أعمالها بواسطته "(١) .

---

(١) راجع الرأى الاستشارى لمكمة العدل الدوليه الخاص =

(٢) أن يكون الهدف الذى يسعى اليه الموظف الدولى هو تحقيق مقاصد المنظمة التى يعمل فى خدمتها، وليس صالح دولة معينة، ولا يؤثر فى توافر هذا العنصر قيام الموظف الدولى بتادية نشاطه فى نطاق اقليمى طالما أن ممارسة هذا النشاط تتم لصالح المنظمة الدولية .

٣) أن يكون خاضعا فى أداء عمله الى المنظمة الدوليه ويتلقى التعليمات والاوامر من رؤسائه فيها وحدهم .. وبالتالى لايعتبر موظفا دوليا من يخضع فى أدائه لوظيفته لقوانين دولته أو يتلقى الاوامر والتعليمات منها .

٤) وأخيرا يفترض فى الموظف الدولى أن يكون متفرغا فى أداء عمله بالمنظمة، مكرسا لها كل جهده ووقته ونشاطه ولا يعنى ذلك أن يكون عمله على سبيل الاستمرار والدوام، وانما المقصود بهذا الشرط أن يتفرغ الموظف الدولى كلية لخدمة المنظمة طوال فترة خدمته المحددة فى العقد المبرم بينه وبينها (١).

وعلى ضوء تلك الشروط، يجب عدم الخلط بين الموظفين الدوليين وممثلى الدول الأعضاء لدى المنظمات الدوليه وفروعها المختلفة، اذ أن المركز القانونى لكل منهم يختلف عن الاخر من عدة نواح أهمها :

= بحق الامم المتحدة فى المطالبة بالتعويض عن الاضرار التى تلحق بهم أثناء تاديه واجباتهم " مجموعة أحكام المحكمة وارائها الاستشاريه (١٩٤٩) ص ١٧٧ وانظر مؤلفنا " التنظيم الدولى " سنة ١٩٧٩ ص ٧٢ هامش (١)

(١) راجع الدكتور محمد حافظ غانم - المرجع السابق ص ٨٦، والدكتورة عائشة راتب " التنظيم الدولى " الكتاب الاول ص ١٠، ود. عبد العزيز سرحان " التنظيم الدولى " طبعة ١٩٧٥ ص ١٠١ وما بعدها

(أ) من حيث التبعية :

فالموظف الدولي يتبع المنظمة التي يعمل بها ..ويكون تعيينه بمعرفتها - أما مباشرة أو بناء على ترشيح حكومته ـ ويكون مسئولا مسئولية مباشرة أمام تلك المنظمة .

بينما ممثل الدولة في المنظمة الدوليه يتم تعيينه بمعرفة دولته ،ويظل تابعا لها ،ويكون مسئولا مسئولية مباشرة أمامها بوصفه مندوبا عنها أمام تلك المنظمة .

(ب) من حيث اثار التصرفات : في الوقت الذى تنصرف فيه آثار التصرفات التي يقوم بها الموظف الدولي الى المنظمة التي يعمل بها .. فان آثار تصرفات مندوب الدوله بالمنظمة ينصرف الى دولته .

(ج) من حيث الحصانات والامتيازات : يتمتع الموظفون الدوليون بحصانات وامتيازات مطلقة ،في مواجهة كل الدول بما في ذلك الدولة التي ينتمون اليها .. وهذه الحصانات والامتيازات مقررة لصالح الوظيفه الدوليه ذاتها وليست للشخص ذاته .. بينما لا يتمتع مندوبو الدول بالحصانات والامتيازات في مواجهة دولهم ،وانما يتمتعون بها في مواجهة غيرها من الدول لأن تلك الحصانات والامتيازات مقررة لصالح الدوله التي يمثلونها وليس لأشخاصهم .

طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية :

اختلف الفقه الدولي في تكييف طبيعة هذه العلاقة :
فيرى البعض أن الوظيفة الدوليه والوضع القانوني

للموظف الدولى يقومان على أساس تعاقدى ،أى أن أساس الرابطة بين الموظف الدولى والمنظمة الدوليه هى عقد العمل الذى يتم ابرامه بين المنظمة ممثله فى امينها العام أو مساعديه من جهة وبين الموظف الدولى من جهة أخرى ... ويقتضى فى هذه الحالة تطبيق قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " فيما يتعلق بصحة قيام العلاقة التعاقديه ،وحقوق الطرفين وحالات انقضائها .

- ويرى البعض الاخر أن الموظف الدولى يوجد فى مركز تنظيمى يجعله خاضعا كلية للمنظمة الدوليه التى يعمل بها بحيث يكون وضعه الوظيفى مشابها من كل الوجوه ،لوضع الموظف العام فى الانظمة القانونية الداخليه .. ومن ثم فهو بالاضافة الى خضوعه للاحكام المفروضه عليه فى عقد العمل .فانه يخضع أيضا لكل الاحكام المنصوص عليها فى وثيقة انشاء المنظمة وكذا لوائحها وقراراتها الاداريه التنفيذيه ،وفق ما تتطلبه ظروف العمل ومقتضيات صالح المنظمة الدوليه .

- بينما يأخذ الرأى الغالب فى الفقه الدولى بنظرية مختلطة تضع الموظف الدولى فى مركز وسط بين التكييفين السابقين وتجعل علاقته بالمنظمة علاقة " تنظيمية وتعاقديه "فى نفس الوقت ،بحيث يعتبر خاضعا - بموجب الاتفاق المبرم بينه وبين المنظمة - لنظام عمل قانونى مرن قابل للتغير طبقا لاحتياجات المنظمة ،وفى نفس الوقت يتضمن ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف (1)

---

(1) راجع : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ١٠٣ - ١٠٤ ،د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٥٢.

حقوق وواجبات الموظفين الدوليين

تشير الى هذه الحقوق والواجبات مواثيق المنظمات الدوليه واللوائح الداخليه ،وعقود العمل واتفقيات المقر ويمكن حصرها فيما يلى .

١) للموظف الدولى أن يتقاضى تعويضا ماليا من قبل المنظمة التى يعمل بها مقابل الخدمات التى يؤديها ،ويشمل ذلك ، المرتبات والمعاشات ،والاجازات السنوية باجر .. وتكون تلك التعويضات معفاه من الضرائب التى تقررها القوانين الداخليه لدوله المقر ،أو تلك التى يؤدى فيها الموظف الدولى عمله .

٢) للموظف الدولى حرية الرأى والفكر السياسى ،وذلك فى حدود مالا يمس استقلاله وحيدته أو يجعلها محل شك ، كما له بالاشتراك مع الموظفين الدوليين الاخرين ـ حق تكوين الجمعيات والنقابات دفاعا عن مصالحهم .

٣) لايفقد الموظف الدولى جنسيته ،بل يظل متمتعا بجنسية دولته ،غير أن علاقته مع دولته يجب ألا تؤثر فى وضعه القانونى كموظف دولى ،ما دامت هذه العلاقة لاتمت بصفة الى وظيفته ولا تمس أهليته للقيام بها.

٤) يكون الموظف الدولى تحت حماية المنظمة الدوليه ضد كل ما يمكن أن يقع عليه من ضرر أو اعتداء بسبب تأدية وظيفته وعلى المنظمة الدوليه فى سبيل ذلك أن تباشر جميع وسائل المطالبه بالتعويض نيابة عنه وعن المستحقين له .. وبمعنى آخر يكون الموظف الدولى متمتعا بنوع من الحماية الوظيفيه مثل

تلك التى يتمتع بها الموظف العام فى النظم القانونية الداخليـة بالنسبه لكل ما يقع من ضرر أثناء تأديه وظيفته أوبسببها .

٥) يتمتع الموظف الدولى بحماية اداريه وقضائيه فـــى حالة المساس بحقوقه ،أو مخالفة الادارة لشروط الخدمة الوظيفيـه وتكفل المنظمة الدوليه هذه الحماية عن طريق اعطاء الموظـف الدولى حق التظلم الادارى أمام الامين العام أواللجان المختصة كما أنها تنشئ محاكم اداريه لهذا الغرض للفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الموظفين الدوليين والمنظمة .

٦) يتمتع الموظف الدولى بطائفة من الحصانــات والامتيازات من أهمها الحصانة القضائية - مدنيه وجنائية - وحرية الاقامة والانتقال ،وحرية الاتصال بالمنظمة عن طريــق استخدام الشفرة والبريد الدبلوماسى والحقيبة الدبلوماسية الى جانب عدد من التسهيلات المالية والاعفاءات الجمركيـــة والضريبيه ،غير أن هذه الحصانات مرتبطة بدرجة الموظف الدولى وطبيعة نشاطه ،وبحيث لا يتمتع بها الا من يشغل وضع وظيفـــى معين فى المنظمة . وقد استقر الامر على أن الموظفين الدوليين فى الدرجات القياديه يتمتعون بما يتمتع به المبعـــوث الدبلوماسى من مزايا ،أما الموظفون المهنيون فانهم يتمتعون بجزء من الحصانات والامتيازات فى الحدود اللازمة لمباشـــرة وظائفهم ،أما صغار الموظفين الاداريين فلا يتمتعون بهـــذه الحصانات والامتيازات . وفى كافة الاحوال فان المنظمة الدولية تقوم برفع الحصانات عن موظفيها اذا وجد ما يبرر ذلك .أوكـــان الابقاء عليها لا يعد ضروريا لقيام الموظف الدولى باعماله (١)

---

(١) انظر لمواد من ١٦ - ١٨ من اتفاقية المزيـــا والحصانات الخاصة بمنظمة الامم المتحدة. التى صدرت بقرار مـن الجمعية العامة والمنشورة فى :

٧) وأخيرا يقابل هذه الحقوق جميعها واجبات يتعين على الموظف الدولى مراعاتها .. وهذه الواجبات مقررة لصالح الوظيفة الدوليه ولا تخرج عما هو مقرر فى الانظمة الداخلية بالنسبه للوظيفة العامة وأهمها :

ضرورة تفرغ الموظف الدولى لعمله وعدم قيامه بأى عمل اخر .. وتأديه هذا العمل باخلاص وامانه مع التجرد كليه من كل مامن شأنه التاثير على استقلاله وعدم تحيزه .. والتغلب على العواطف السياسيه التى قد تؤدى به الى مواقف الشك والريبة .

***

المبحث الخامس

سلطات المنظمات الدولية

تختلف السلطات التى تتمتع بها المنظمات الدولية بحسب طبيعة الوظائف التى تقوم بها كل منظمة ،والغرض الذى انشئت من أجله ،ووفق ما تقرره الوثيقة المنشئة لكل منها... وتتدرج تلك السلطات من مجرد سلطة البحث والدراسة الى سلطة اتخاذ القرارات ،الى ابرام الاتفاقيات ،وان كان يحد من تلك السلطات بعض القيود التى وضعتها الدول الاعضاء .

أولا) سلطة البحث والدراسة

تملك المنظمة الدوليه سلطة بحث ودراسة ومناقشة كافة المسائل التى تدخل فى مجال اختصاصاتها.. أما بواسطتها مباشرة وأما عن طريق فرع من فروعها.. وقد يقتضى الامر أن تتم تلك الدراسة بواسطة الدول الاعضاء عن طريق مؤتمر دولى تدعو اليه المنظمة ،أو عن طريق تقارير وأبحاث تقدمها هذه الدول بناء على طلب المنظمة ،وفى هذه الحالة لا تلتزم الدول بتقديم مثل هذه التقارير والابحاث الا اذا تضمنت الوثيقة المنشئة للمنظمة نصا صريحا يلزمها بذلك ،وغالبا ما يتم ذلك فى المسائل غير السياسية .

ثانيا) سلطة اصدار القرارات

سلطة اصدار القرارات هى التعبير الفعلى لاستقلال المنظمة الدوليه وقدرتها على مباشرة مهامها الوظيفية لتحقيق

الاهداف التى أنشئت من أجلها والقرار بمعناه الواسع يشمل " كل تعبير عن الارادة يصدر عن المنظمة الدوليه " (١) ومن الممكن التمييز بين مختلف أنواع التعبير عن الارادة بحسب طبيعة القرار الصادر عن المنظمة ومدى قوته الالزاميه .. فقد تصدر المنظمة قرارات غير ملزمه من الناحية القانونية ، أى لا يترتب على مخالفتها أية مسئولية قانونية " وانما مجرد مسئولية أدبيه " وتأخذ مثل هذه القرارات احدى صور ثلاث :

(أ) الرغبات :

وهى مجرد ابداء المنظمة لوجهة نظرها فى مسألة هامة ليست من اختصاصها ومع ذلك ترى من واجبها الادبى أن تلفت نظر الدول المعينه الى أهمية هذه المسألة وما تراه نحوها .

ب) الآراء :

وهى اجابات عن أسئلة تطرح على المنظمة فى مسائل تدخل فى اختصاصها وتستشار فيها على سبيل الاستئناس بالرأى .. ومثال ذلك الاراء الافتائيه التى تصدر من محكمة العدل الدوليـة التابعه للامم المتحدة أو المنظمات الدوليه المتخصصه حول مسائل قانونية تدخل فى نطاق أعمال هذه المنظمات .

(ج) التوصيات

وهى مجرد نصائح أو دعوة لاتخاذ قرار أو موقف معين توجهها المنظمة الى الدول الاعضاء أو احدى تلك الدول او الى منظمة دوليه أخرى .. واذا كانت تلك التوصيات لا تتمتع بأية قوة الزاميه .. كما أنها لا ترتب المسئولية الدوليه على عاتق الدوله التى لا تأخذ بها ، فليس معنى ذلك أنها مجردة من كل

قيمة ،اذ ان قيمتها الادبيه والسياسيه كبيرة بحيث تعتبرمظهرا لارادة جماعة معينه ازاء موضوع معين ،الامر الذى يكون له أثر كبير فى تنفيذها والا تعرضت الدوله التى لا تأخذ بها لاستهجان باقى الدول .

وقد تكون القرارات الصادرة عن المنظمة ملزمه أى ترتب آثاراً قانونية ،وفى هذه الحالة يستمد هذا الالزام مصدره من الوثيقة المنشئة للمنظمة بما تتضمنه من اتفاق الاطراف على قبول واحترام ما تصدره من قرارات فى المسائل التى نصت عليها هذه الوثيقة .. وهذه المسائل قد تكون ذات طابع تشريعى كاللوائح الداخليه أو الدوليه ،وقد تكون ذات طابع قضائى كالاحكام الصادرة عن محكمة العدل الدوليه ،وقد يكون لها طابع تنفيذى كاتخاذ اجراء أو القيام بعمل معين مثل القرارات الصادرة من مجلس الامن باتخاذ تدابير عسكريه لتنفيذ قراراته المتعلقة بحفظ السلم والامن الدوليين .

والصورة السائدة حتى الان هى مجرد تمتع المنظمات الدوليه بسلطة اصدار توصيات غير ملزمة .. وهى صورة ارتضتها مجموعة الدول كى تحفظ لنفسها بحرية عدم الالتزام بالتوصية التى تخالف مصالحها .. أما سلطة اصدار القرارات الملزمة فتعتبر سلطة استثنائية خاصة بالنسبة للمنظمات التى تعمل على حل المنازعات السياسيه وتحقيق الامن الدولى .. ولم تتحقق هذه السلطة بصورة مطلقة حتى الان الا بالنسبة لبعض المنظمات الدوليه المتخصصه وبعض المنظمات الاقليمية التى تتجه نحو التكامل الاقتصادى بين أعضائها (١).

---

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص القرارات الملزمه وغير الملزمه الصادرة عن المنظمات الدوليه ،راجع رسالة الدكتور محمد السعيد عبد الجواد السابق الاشاره اليها ص ١٣٤ ومابعدها وراجع أيضا تفاصيل أكثر بالنسبه للتوصيات الدكتور جعفر عبد السلام - المرجع السابق ص ١٣٨ وما بعدها .

ثالثا) سلطة تعديل الوثيقة المنشئة للمنظمة

تعتبر سلطة المنظمة فى تعديل الوثيقة المنشئة لها من أهم وأدق القرارات التى تصدرها ،خاصة اذا اخذنا فى الاعتبار أن هذا التعديل لايتم الا اذا كانت هناك ضرورة ملحة تقتضى اجراء هذا التعديل وفقا للحاجات العملية .

ورغم أن مواثيق المنظمات الدوليه يجب أن تتمتع بنوع من الاستقرار لتتمكن تلك المنظمات من القيام بأعمالها ،دون أن تتعرض للمتغيرات النفسيه للدول الاعضاء .. الا أننا نجد معظم هذه المواثيق تشترط أغلبيه الثلثين لاجراء التعديل ، على أن يكون للدول التى لم توافق عليه حق الانسحاب من المنظمة ،وذلك أعمالا للقواعد العامة التى تقضى بضرورة الموافقة على أحكام المعاهدة من كل الاطراف . مثال ذلك مواثيق منظمات اليونسكو والصحة العالمية ،والطيران المدنى الدوليه وجامعة الدول العربية .

ومن جهة أخرى نجد بعض المواثيق تتشدد فى التعديل فتستلزم الإجماع ،مثل معاهدة حلف شمال الأطلنى عام ١٩٤٩ومعاهدة حلف وارسو عام ١٩٥٥.. أو تستلزم أغلبيه نوع خاص مثل :ميثاق الامم المتحدة الذى يقرر فى المادة ١٠٨ منه أن " تسرى التعديلات التى تدخل على هذا الميثاق على جميع أعضاء الامم المتحدة اذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا أعضاء الامم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الامن الدائمين وفقا للاوضاع الدستوريه فى كل دولة " .ويتضح من ذلك أن ميثاق الامم المتحدة ولو أنه يبدو من الناحية النظريه مرنا الا أنه من الناحية العمليه يعتبر جامدا ، لأن اعتراض أى من الدول الخمس الدائمة يحول دون اجراء التعديل المطلوب .

الفصل الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نتيجة للاعتراف للمنظمة الدوليه بالشخصيه القانونية واعتبارها أحد أشخاص القانون الدولى ،فقد اصبح لها أهلية الدخول فى علاقات خارجية مع أشخاص القانون الدولى الاخرى دولا كانت أو منظمات دوليه .. وهذه العلاقات الخارجية تخرج - بطبيعة الحال - عن دائرة العلاقات الداخليه السابق تناولها اذ أنها المظهر الاخر من مظاهر استقلال المنظمة الدولية بذاتيتها ..وصلاحيتها للدخول فى علاقات متبادله مع اشخاص القانون الدولى الاخرى بهدف تنظيم ما يهمها من المسائل المرتبطة بوظائفها .. وبغرض تحقيق التعاون والتنسيق بينهما للوصول بظاهرة التنظيم الدولى الى الغرض المنشود .

وتتخذ العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مظهرين :

- المظهر الاول : علاقات خارجية مع الدول .
- المظهر الثانى : علاقات خارجية مع المنظمات الدوليه .

ونتناول كل مظهر من هذين المظهرين فى مبحث مستقل .

المبحث الاول

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية والدول

تتمثل العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية والدول المختلفة فى ثلاث صور هى :

(آ) ابرام الاتفاقات الدولية .
(ب) تبادل الممثلين لتنظيم المصالح المشتركة ورعايتها .
(ج) تحمل تبعة المسئولية الدولية .

(أ) ابرام المعاهدات الدولية .

سبق أن ذكرنا أنه يترتب على الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدوليه أهليتها في ابرام المعاهدات مع الدول في اطار الاهداف التي انشئت من أجلها حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة في الوثيقة المنشئة لها .

وتقرر بعض مواثيق المنظمات صراحة حق المنظمة في ابرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدوليه الإخرى من ذلك ما تنص عليه المادة ٤٣ من ميثاق الامم المتحدة من حق الامم المتحدة في ابرام اتفاقات مع الدول الاعضاء خاصة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحة عن طريق مجلس الامن وايضا ما تنص عليه المادتين ٧٠ ، ٧١ من ميثاق منظمة الطيران المدني الدوليه بالنسبه للمعاهدات المتعلقة بتسهيلات الطيران الجوي التي تعقد بين المنظمة والدول الاعضاء .

غير أنه من المسلم به أن أهلية المنظمات الدولية لابرام الاتفاقات الدوليه لا تتوقف على النص عليها من جانب المواثيق المنشئة لها - كما سبقت الاشارة - وانما ينشأ هذا الحق للمنظمة في اطار الاهداف التي أنشئت من أجلها والاختصاصات الممنوحة لها وهذا ما يفسر اقدام المنظمات الدوليه التي انشئت قبل سنة ١٩٤٥ على ابرام اتفاقات دوليه عديدة بعد عام ١٩٤٥ دون أن تحتو المواثيق المنشئة لها ، على آية نصوص بهذا الخصوص .

ومن المتفق عليه أن شروط وصحة ابرام هذه الاتفاقات تخضع بصفة عامة لقواعد القانون الدولى وبصفة خاصة لاتفاقية فينا لقانون المعاهدات " الصادرة " فى ٢٣ مايو سنة ١٩٦٩ على أن يراعى عند التطبيق أيضا المبادىء المنصوص عليها فى أنظمة المنظمات الدولية [١].

(ب) تبادل التمثيل :

يحق للمنظمات الدوليه أن تتبادل مع الدول علاقات تمثيليه تشبه العلاقات الدبلوماسيه التى يتم تبادلها فيما بين الدول [٢].

وتتخذ العلاقات التمثيليه مظهرين :

الاول سلبى : وهو قبول ممثلى الدول لدى المنظمة

والثانى ايجابى : وهو ارسال ممثلين عن المنظمة الى الدول .

وقد اعترفت لجنة القانون الدولى بامكانية قيام الدول الاعضاء فى المنظمات العالمية بتأسيس بعثات دبلوماسية لها فى مقار تلك المنظمات [٣] كما كان هذا التقليد متبعا .

---

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : دكتور جعفر عبد السلام المرجع السابق ص ٢٠٠ وما بعدها .
(٢) راجع د. بطرس غالى - المرجع السابق ص ٢١٩ وما بعدها .
(٣) انظر : مؤلفنا " التنظيم الدولى " - المرجع السابق ص ٨٤ هامش (٣) .

أيضا منذ الايام الاولى العصبة الامم (١).. ثم تطورت العلاقات فى عصر الامم المتحدة، حيث قامت الدول الاعضاء بانشاء مكاتب دائمة لها فى مقر المنظمة ،بينما ترسل الدول غير الاعضاء بعثات دائمة لها يسمون بالملاحظين الدائمين Permanent observers وان كان وضعهم يختلف عن ممثلى الاعضاء ،اذ أن لهم حق الحضور فقط دون الاشتراك فى المناقشات .

وبالنسبة للامم المتحدة، فقد مارست حق التمثيل الايجابى، وقامت بانشاء مكاتب اعلام لها فى جميع أنحاء العالم مهمتها الاساسيه نشر انباء نشاطات المنظمة فى المجالات المختلفة ،والعمل على تجميع المعلومات التى تحتاجها الامم المتحدة.، وتقديم التسهيلات الضرورية التى يحتاجها موظفوا الامم المتحدة، لمباشرة مهامهم الرسميه .. وواضح ان هذه الاختصاصات جميعها تماثل الى حد ما الاختصاصات التى يقوم بها المبعوثون الدبلوماسيون .

ولم يقتصر نظام التمثيل السلبى والايجابى على الامم المتحدة، فقط ،ولكن أمتد هذا النظام الى كافة المنظمات الدوليه المتخصصة والاقليميه .. بحيث يمكن القول أنه أصبح سمة من سمات العلاقات الدوليه التى تتميز بها ظاهرة التنظيم الدولى فى وقتنا الحالى .

(ج) تحمل تبعة المسئولية الدولية

الصورة الثالثه من صور العلاقات الخارجية للمنظمة الدوليه ،هى تحمل الدوله سواء أكانت عضوا أو غير عضو - تبعه المسئولية الدوليه عن مخالفتها للالتزامات الدوليه تجناه المنظمة الدوليـة .

فقد يحدث أن يقع على المنظمة الدوليه أو أحد موظفيها

ضرر نتيجة اخلال احدى الدول بالتزاماتها الدوليه ،وهنا يحق للمنظمة الدوليه اثارة المسئوليه الدوليه ضد هذه الدولة للمطالبة بتعويض الاضرار التى تسببت فيها حتى ولو لم تكن هذه الدوله عضوا فى المنظمة .

وبالمثل قد يحدث أن ترتكب المنظمة (أو احد موظفيها) عملا مخالفا للقانون الدولى ،كان تخالف مثلا نصوص اتفاق المقر الذى ابرمته مع احدى الدول ،أو تكون قد أصابت الدوله باضرار غير مشروعة نتيجة مباشرتها لاعمالها .. ففى مثل هذه الحالات يمكن للدوله التى أضيرت من التصرف غير المشروع أن تثير المسئولية الدوليه ضد المنظمة الدوليه .. وهناك سابقة لذلك عندما اثيرت مسئولية الامم المتحدة بسبب بعض التصرفات التى وقعت من موظفيها بالكونغو(١) .

المبحث الثانى

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية

تشكل المنظمات الدوليه فيما بينها أسرة مترابطه تعمل فى نطاق من التخصص والتوزيع الوظيفى ،على حفظ السلم والامن الدولى وانماء العلاقات الوديه بين الامم .. وقد كان لهذا الترابط - بين المنظمات الدوليه - أثره الكبير فى العمل على التنسيق فيما بينها تجنبا للازدواج وتحقيقا للعمل فى وفاق من أجل صالح الشعوب . ومن هنا قامت العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدوليه على مستويين :

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٧٣ . دكتور ابراهيم العنانى - المرجع السابق ص ١٠٣ .

أحدهما بهدف تنسيق العمل فيما بينهما - والاخر بهدف تحقيق نوع من الاشراف من بعضها على البعض الاخر (١).

(أ) العلاقات الخارجيه يهدف تنسيق الانشطة بين المنظمات:

نظرا لان هناك الان ما يربو على ١٧٦ منظمة حكومية تخدم مايزيد على ١٥٩ دولة ،ولان كل منظمة لها وظائفها الخاصة وأعضاؤها ... فان العلاقات فيما بينها تحتاج الى التنسيق تلافيا للتداخل والتضارب فيما تقوم به من أنشطة ،ومنعا للازدواج الذى ليس له من فائدة .

ويتم التنسيق بين المنظمات الدوليه بطرق متعددة أهمها ابرام المعاهدات الدوليه ،وتبادل الاتصالات ،وايفاد المراقبين وانشاء أجهزة مشتركة .

وابرام الاتفاقات فيما بين المنظمات يعتبر الصورة الاساسيه للعلاقات الخارجية فيما بينها ،حيث تتضمن تلك الاتفاقات - غالبا - تنظيم تبادل الرأى والمعلومات ،أو تبادل التمثيل بواسطة المراقبين ،أو اقامة لجان توثيق صلات ،أو عقدمؤتمرات مشتركة ،أو الاشتراك فى الدعوة الى مؤتمرات دوليه أو تنفيذ برامج عمل مشتركة ،أو غير ذلك من صور التعاون ،ويتولى ابرام هذه الاتفاقاتالجهاز المختص بذلك وفقا للوثيقة المنشئة للمنظمة الدوليسة .

---

(١) راجع : د. جعفر عبد السلام - المرجع السابق ص ١٨٤ وما بعدها .

وايضا الدكتور مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٦٢ وما بعدها .

ويمكن الاشارة الى نوعين من الاتفاقات التي تبرم فيما بين المنظمات الدولية وهما :

- اتفاقات تقليديه : وهى تلك التى يتبع بشأنها الاجراءات الشكلية المنصوص عليها فى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات وهى: المفاوضات ،واقرار النص ،واعتماده، ثم التصديق عليه .

- اتفاقات ذات شكل بسيط : وهى تلك التى لا تتطلب اتباع تلك الاجراءات الشكليه السابقه .. وانما تصبح نافذة بمجرد التوقيع عليها (كالخطابات أو المذكرات المتبادلة) .

(ب) العلاقات الخارجية بهدف الاشراف والرقابة من بعض المنظمات على الاخرى :

رغم أن كل منظمة دوليه لها شخصيتها القانونية على قدم المساواة مع المنظمات الاخرى ،الى أن تحقيق الاهداف التى تسعى اليها ظاهرة التنظيم الدولى وضرورة التعاون المشترك فيمابين المنظمات الدوليه .. قد يتطلب أن يكون هناك نوع من الاشراف والرقابه من بعض المنظمات على البعض الاخر .. وأبرز مثل لذلك هو العلاقة القائمة بين منظمة الامم المتحدة والمنظمات الدولية المتخصصه ،فاذا كان التقدم العلمى الحديث قد أظهر أهمية التخصص وتقسيم العمل فى كافة المجالات مما ادى الى انشاء منظمات دوليه متخصصه ومستقله عن منظمة الامم المتحدة، الا أنه لابد من ضمان وجود صلة وثيقة تربط بين هذه المنظمات والمنظمة العالمية .. ومن ثم فقد وجدت صيغة مناسبه لهذه الصله عن طريق " اتفاقات الوصل " التى قام بابرامها المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للامم المتحدة مع هذه المنظمات . وبموجب اتفاقات الوصل هذه فقد تم وضع هذه المنظمات تحت اشراف ورقابة منظمة الامم المتحدة .. ويترتب على هذا الوضع التزام المنظمات

المتخصصة بتنفيذ توصيات منظمة الامم المتحدة. من جهة ومن جهة أخرى تحقيق التناسق فيما بين أنشطتها . فضلا عن تحقيق ما يأتى:

١) تبسيط وتوحيد النظم الاداريه التى تسير عليها المنظمات ذات الاختصاصات المتشابهة ،عن طريق توزيع تلك الاختصاصات للقضاء على التنافس فيما بينها .

٢) اشتراك عدة منظمات متخصصة فى برامج المعونة الفنية المشتركة بحيث يؤدى هذا الجهد المشترك الى تحديد الاولويات وبالتالى العمل على تحقيق الاهداف التى تسعى اليها تلك المنظمات فى الاوقات والظروف الملائمة .

***

القسم الثانـــــى

منظمة الامم المتحـــــدة

سوف نتناول دراسة منظمة الأمم المتحدة فى الفصليـــــن الآتيين :

الفصل الأول : ويدور حول النظام القانونى لمنظمـــــة الأمم المتحدة ،وينقسم هذا الفصل الى المباحث الآتية :ــ

المبحث الأول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة.
المبحث الثانى: أهداف ومبادىء الأمم المتحدة
المبحث الثالث : العضوية فى الأمم المتحـــــدة
المبحث الرابـع : الاجهزة الرئيسية للأمم المتحدة وهى :

- الجمعية العامة
- مجلس الأمن
- المجلس الاقتصادى والاجتماعى .
- مجلس الوصاية .
- الأمانة العامة .
- محكمة العدل الدولية

ألفصل الثاني ويتناول الدور الذى تقوم به الامم المتحـــــدة فى المجتمع الدولى ،وينقسم هذا الفصل الى مبحثيـــــن

المبحث الأول : مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والأمن الدولين .
المبحث الثانى : مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهيـــــة الشعـــــوب

الفصل الأول
النظام القانونى للأمم المتحدة.
تمهيد

اذا كان نشوب الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ - ١٩٤٥) قد قضى على عصبة الأمم بوصفها أول تجربة للتنظيم الدولى على الصعيد العالمى[1] الا أن الفشل الذى منيت به العصبة لم يبدد اقتناع الرأى العام العالمى بضرورة وجود منظمة دولية عالمية تكون أقدر على تحقيق السلم والأمن الدولى ،وحماية الجماعة الدولية ،بطريقة أكثر فاعلية عما كانت عليه عصبة الأمم وقد تمثلت الجهود التى بذلت لانشاء المنظمة الجديدة. فى مرحلتين أساسيتين :-

(أ) مرحلة التصريحات الدولية :

وتتضمن هذه المرحلة الدعوة الى انشاء المنظمة الجديدة وعرض الأفكار والاتجاهات العامة بشأنها وتهيئة الرأى العام، لتقبلها ،وقد بدأت هذه المرحلة بتاريخ ١٤ أغسطس سنة ١٩٤١ عندما صدر تصريح الأطلنطى على أثر اجتماع تم بين روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وتشرشل رئيس وزراء بريطانيا على ظهر الباخرة " برنس أوف ويلز " وقد أكد هذا التصريح على بعض المبادىء الديمقراطية التى يجب أن تسود العلاقات الدولية [2]

---

(١) يلاحظ أن عصبة الأمم بدأت نشاطها منذ تاريخ انعقاد أول جمعية عمومية لها فى ١٠ يناير سنة ١٩٢٠ ،وانتهت حياتها بآخر جلسة عقدتها الجمعية فى ١٨ ابريل سنة ١٩٤٩ (أى عقب الحرب العالمية الثانية) وان كان نشاطها قد توقف فعلا منذ بداية الحرب فى سنة ١٩٣٩.

(٢) تضمن هذا التصريح - فى الفقرة الثامنة منه -على أول بادرة بضرورة وجود نظام دائم يوضع بعد الحرب للمحافظة على السلام العالمى .

ثم صدر تصريح واشنطون فى أول يناير سنه ١٩٤٢ موقعا من ممثلى ست وعشرين دولة يتضمن اتفاقهم على انشاء تنظيم دولى. من أجل الدفاع عن الحياة والحرية والاستقلال والحرية الدينية بالاضافة الى صيانة الحقاق الانسانية والعدل (١) وبتاريخ ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ صدر تصريح موسكو على أثر اجتماع ممثلى الدول الأربع الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية - بريطانيا - الاتحاد السوفيتي - الصين) وقد أعلنت هذه الدول لأول مرة بموجب هذا التصريح تعهدهم الرمسى بانشاء هيئة دولية عامة ودائمة من أجل صيانة السلم والأمن الدولين " تستند الى مبدأ المساواة فى السيادة بين كافة الدول المحبة للسلام ،وتفتح عضويتها لكل هذه الدول ،كبيرها وصغيرها "(٢)ثم صدر تصريح طهران فى أول ديمسبر سنه ١٩٤٣ بين كل من روزفلت وستالين وتشرشل مؤكدا على تضامنهم العسكرى والتنسيق الكامل بين هيئات أركان حرب العمليات العسكرية التابعة لدولهم واعتمادهم على مساهمة ايران وغيرها من الأمم الصديقة المحبة للسلام ،فى اقامة السلام العالمى والأمن والتقدم بعد الحرب ، وفقا لمبادئ تصريح الأطلنطى - كما أكد هذا التصريح على عزم الرؤساء على التعاون مع جميع الشعوب الراغبة فى القضاء على السيطرة والاستعباد ،وحرصهم على أن يؤلفوا معها أسرة عالمية للشعوب الديمقراطية (٣).

(ب) مرحلة المؤتمرات الدولية

عقب مرحلة التصريحات جاءت مرحلة وضع تلك التصريحات موضع التنفيذ عن طريق عقد مؤتمرات دولية لبحث الشكل الذى

تكون عليه المنظمة الجديدة فاجتمع ممثلو كل من الصين والاتحاد السوفيتى وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية فى مؤتمر دومبارتون أوكس بواشنطن (فى المدة من ٢١ أغسطس ، ٢ أكتوبر سنة ١٩٤٤) للبحث فى الأسس التى تقوم عليها الهيئة العالمية المقرر انشاؤها ونظام عملها .. وقد أسفرت هذه الاجتماعات عن وضع مشروع تمهيدى أطلق عليه " مقترحات دومبارتون أوكي " متضمنات توصيات خبراء الدول الكبرى فيما يتعلق بأهداف ومبادىء الهيئه ،والأسس التى يرون أن يقوم عليها نظام العمل .

ثم انعقد مؤتمر آخر فى يالتا بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى وبريطانيا فى الفترة من ٤ الى ١١ فبراير سة ١٩٤٥ لبحث المسائل التى كانت معلقة وأهمها نظام التصويت فى مجلس الأمن . .

وأخيرا دعيت الدول الى مؤتمر عقد فى سان فرنسكو حضره ممثلو خمسين دولة فى الفترة من ٢٥ أبريل الى ٢٦يونية سنة ١٩٤٥ ...وفى هذا المؤتمر وافقت الدول على ميثاق الأمم المتحدة ،بعد ادخال بعض التعديلات على مشروع دومبارتون أوكس وأصبح نافذا فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ . وقد عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول اجتماع لها فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦. ومنذ هذا التاريخ بدأت مرحلة جديدة متميزة فى تاريخ العلاقات الدولية والتنظيم الدولى .

وسنتناول دراسة نظام الأمم المتحدة على النحو الآتى :

المبحث الاول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة

المبحث الثانى : أهداف ومبادىء الأمم المتحدة

المبحث الثالث : العضوية فى الأمم المتحدة .

المبحث الرابع : الفروع الرئيسية للأمم المتحدة

المبحث الاول
الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحــــدة.

يتكون ميثاق الأمم المتحدة من مائة واحدى عشر مـــادة موزعة على تسعة عشر فصلا ،ويسبق هذه الفصول ديباجة تشير الى البواعث التى كانت وراء قيام المنظمة العالمية والى المبادىء التى تستند اليها فى عملها ...وقد جاء فى تلك الديباجة قولها :

" نحن شعوب الأمم المتحدة .
وقد آلينا على أنفسنا .

أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى فى خلال جيل واحد جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف، وأن نؤكد من جديد ايماننا بالحقوق الأساسية للانسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية .

وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالـــة وأحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصـــادر القانون الدولى .

وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستـــوى الحياة فى جو من الحرية أفســـح .

وفى سبيل هذه الغاية أعتزمنا :
أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ،وأن نعيش معا فى سلام وحسن جوار .... وأن نضم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولى .... وأن نكفل بقبولنا مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لهــــا

ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركـــة ، وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها .

قد قررنـــــا :

أن نوحد جهودنا لتحقيق هذه الأغراض ،ولهذا فـــــــان حكوماتنا المختلفة على يد مندوبيها المجتمعين فى مدينة سان فرنسكو الذين قدموا وثائق التفويض المستوفية للشرائط ،قـــد ارتضت ميثاق الأمم المتحدة هذا وأنشأت بمقتضاه هيئه دوليـــة تسمى الأمم المتحدة " .

والواقع أن هناك خلافا كبيرا بين الفقهاء حول القيمة القانونية لهذه الديباجة . وهل يمكن اعتبارها جزءا من الميثاق أم أن لها طبيعة خاصه ؟ ..
وقد اقرت اللجنة الفنية لمؤتمر سان فرنسكو الرأى الغالب فى الفقـــــه والذى يعتبر ديباجة أى معاهدة دولية بمثابة جزءا متمما لها تنسحب اليه نفس القيمة القانونية لباقى المعاهدة (١) ومـــن ثم فان ما نقول بالنسبة للقيمة القانونية لميثاق الأمــــم المتحدة - يشمل بطبيعة الحال - ما جاء بالديباجة ..

وتقتضى دراسة الطبيعة القانونية للميثاق التصـــــدى لمسألتين :

الأولى : القيمة القانونية للميثاق .
الثانية : مبدأ سريان الميثاق

<u>أولا : القيمة القانونية للميثاق :</u>

يعتبر ميثاق الأمم المتحدة من قبيل المعاهدات الجماعية

---

(١) أنظر: المرجع المشار اليه بهامش (١) بمؤلفنا الدولى - المرجع السابق صـ ١٢٨ .

الدولية ،غير أن الأحكام المنصوص عليها به تسمو فى قيمتها القانونية على أى معاهدة أخرى .

وذلك لأنها لاتطبق على الدول الأعضاء فقط بل على غير الأعضاء كذلك وسائر المنظمات الدولية الأخرى ، الأمر الذى يمكن القول معه أن أحكام الميثاق ـ فى نطاق القانون الدولى ـ تشبه الى حد كبير الدستور الداخلى للدولة لأنها لاتكتفى بترتيب التزامات فى مواجهة الأطراف فقط ،وانما يمتد أثرها القانونى الى المجتمع الدولى كله ...حيث تعمل على تنظيمه ، وخلق المؤسسات الضرورية للمحافظة على أمنه وسلامته ضد الحرب العدوانية ، وتحقيق مصلحة البشرية فى التقدم والرخاء .

وقد أشارت المادة ١٠٣ ،من الميثاق صراحة الى أنه : اذا تعارضت الالتزامات التى ترتبط بها أعضاء الأمم المتحده وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق " .

فهذه المادة جاءت صريحة قاطعه فى تقرير سمو أحكام الميثاق على أى التزام دولى آخر ..وهذه الأولوية مطلقة ، أى أنها تسرى فى مواجهة كل اتفاق يخالف أحكام الميثاق بغض النظر عن تاريخ هذا الاتفاق أو الدول الموقعة عليه وبمعنى آخر فانها تسرى على الاتفاقات الدولية السابقة على صدور الميثاق كما تسرى بالنسبة للاتفاقات الموقعة بين دول اعضاء فى الامم المتحدة ،أو بين دول اعضاء واخرى غير اعضاء بها (٢)

---

(١) راجع فى ذلك أيضا ما أشارت اليه المادة ٣١ من اتفاقيه فينا للقانون المعاهدات الدولية عام ١٩٦٩.

(٢) راجع : د. مفيد شهاب ـ المرجع السابق ـ ص ١٩٨.
وأنظر : د. حامد سلطان ـ المرجع السابق ـ ص ٨٧٦، وما بعدها .

وباختصار فان أعتبار ميثاق الأمم المتحدة اتفاقـا جماعيا ذا قيمة دستورية ،يترتب عليه النتائج الآتية فـي نطاق العلاقات الدولية [1] :

١ - لايقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء فقط - بل يمتد الى الدول غير الأعضاء ،خلافا للقواعد العامة التى تحكم المعاهدات الدولية ويتضح ذلك من نص المادة (٢)فقرة ٦ من الميثاق التى جاء بها:" تعمل المنظمة على تسير الدول غير الاعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقضيه ضرورة . حفظ السلم والامن الدولى .

٢ - اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخـر يرتبطون به ،فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على الميثاق .

٣ - اذ تعارضت أحكام الميثاق مع المبادىء العامـة للقانون الدولى ،تكون أولوية التطبيق عمليا للميثـاق باعتباره يتضمن أحكاما محددة ومكتوبة ،فضلا عن أن المبادىء العامة للقانون الدولى لايجرى تطبيقها الا بالقدر وفى الحدود التى تريد منظمة الأمم المتحدة اعمالها فيها .

ثانيا : مبدأ سريان الميثاق :

من المبادىء المجمع عليها فى القانون الدولى فـي العصر الحاضر ،أن المعاهدة الدولية التى يتم التوقيع عليها ليس لها قيمة قانونية ما لم يتم التصديق عليها بمعرفة السلطـة المختصة فى الدولة الموقعة .

---

(١)راجع : د جعفر عبد السلام - المنظمات الدولية سنة ١٩٧٤ - ص ٢٥٩.

وقد أشار الميثاق الى هذا المبدأ بقوله [١]:

١ - تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعه عليه كل منها حسب أو ضاعها الدستورية .

٢ - تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التى تخطر الدول الموقعه عليه بكل ايداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة بعد تعيينه .

٣ - يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفيت الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعه عليه . وتعد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بروتوكولا خاصا بالتصديقات المودعة وتبلغ صورا منه لكل دول الموقعه على الميثاق .

٤ - تعتبر الدول الموقعه على هذا الميثاق التى تصدق عليه بعد العمل به من الأعضاء الأصليين فى الأمم المتحدة من تاريخ ايداعها لتصديقاتها .. وقد تحققت الشروط المشار اليها فى الفقرات الثلاث الأولى فى ٢٤ أكتوبر سنه ١٩٤٥ ،ومن ثم فانه ابتداء من هذا التاريخ يكون الميثاق قد أصبح نافذا وتكون الأحكام المنصوص عليها به قد بدأ سريانها لتحقيق مصلحة البشرية فى السلم والأمن الدولين .

---

(١) راجع نص المادة ١١ من الميثاق .

المبحث الثاني
أهداف ومبادىء الأمم المتحدة

انشئت منظمة الأمم المتحدة لكي تحقق أهدافا معينة.. وللوصول الى تلك الأهداف وضع الميثاق عدة مبادىء أساسية تقوم عليها المنظمة ،كما حدد السبل والأساليب التى تنتهجها المنظمة لادراك هذه الأهداف .

وقد تناولت ديباجة الميثاق ومادته الأولى بيان الأهداف التى تسعى اليها المنظمة ،أما المبادىء فقد نصت عليها المادة الثانية من الميثاق .

ونتناول دراسة الأهداف والمبادىء على النحو التالى :

أولا : أهداف الأمم المتحدة :

يقصد بأهداف الأمم المتحدة تلك الغايات المشتركة التى أنشئت من أجلها الامم المتحدة وتتلخص هذه الاهداف فى اربعة تتفق وانشطة المنظمة الرئيسية ،فقد حددتها المادة الاولى من الميثاق على أنها :

(أ) حفظ السلم والأمن الدولى .

(ب) تنمية العلاقات الودية بين الدول .

(جـ) تحقيق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

(د) جعل الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول .

ونتناول كل هدف من تلك الأهداف على النحو التالى :-

(أ) حفظ السلم والأمن الدولى :

كان من الطبيعى - وقد تم الاعداد لقيام الأمم المتحدة والحرب

العالمية الثانية لم تزل مشتعلة ـ أن يكون الهدف الرئيسي لهذه المنظمة تجنب نشوب حروب مقبلة ..بحيث تكون الاهداف الاخرى مجرد عوامل تساعد على تحقيق هذا الهدف أو تكون فى خدمته .

وقد تضمنت ديباجة الميثاق النص على هذا الهدف بقولها : " نحن شعوب الأمم المتحدة آلينا على أنفسنا...أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ... ".

وفى سبيل تحقيق هذا الهدف تملك الأمم المتحدة وفقا لما جاء بالفقرة الأولى من المادة الأولى " اتخاذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولازالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ،وتتذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى،لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها " .

والمقصود بالمحافظة على السلم الدولى ،منع الحروب أو استخدام وسائل العنف الدولى بصفة عامة ..أما حفظ الأمن الدولى فمعناه القيام بأعمال ايجابية للمحافظة على السلام عن طريق توفير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية اللازمة لذلك بحيث تصبح كل دولة مطمئنة على سلامتها ..وبمعنى آخر معالجة الاسباب التى تؤى الى حدوث الاضطرابات بحيث يعيش العالم فى حالة من الاستقرار والطمانينة .. ويتضمن نظام المحافظة على السلم والأمن الدوليين حسبما جاء فى المادة الأولى ما يلى :ـ

١ ـ منع قيام الأسباب التى تهدد السلم وازالتها متى قامت .
٢ ـ حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية .
٣ ـ قمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم .

ويتضح لنا من ذلك أن فكرة المحافظة على السلم والأمن الدولى بما تتضمنه من تحريم استخدام القوة فى فض المنازعات الدولية ،ومن اتخاذ التدابير الجماعية فى حالة وقوع العدوان ...تعتبر أول أهداف المنظمة الدولية ...بل هى فى الحقيقة أساس وجودها نفسه ..ومن ثم فليس غريبا أن نجد فروع المنظمة تشير الى هذه الفكرة دائما ،بل ويدور حولها الجانب الأعظم من نشاط هذه الفروع . (١)

على أن هذا الهدف قاصر على السلم والأمن الدولى ، بينما المحافظة على السلم الداخلى (أى الحروب والثورات الداخلية) فلا يدخل ضمن مقاصد وأهداف المنظمة الا اذا امتدت آثارها الى خارج أقليم الدولة وأدت الى تعكير صفو السلام العالمى (٢).

(ب) تنمية العلاقات الودية بين الدول :

ورد ذكر هذا الهدف فى الديباجة ،كما نصت عليه أيضا المادة ٢/١ من الميثاق بقولها :" تعمل المنظمة على انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالمساواة فى الحقوق بين الشعوب ،وأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها".

ويعتبر هذا الهدف تعزيزا للهدف السابق .. لأن تحقيق السلام العالمى يتطلب - بلا شك - توافر المناخ الملائم للعلاقات الودية والتسامح وحسن الجوار بين الدول ،ووسيلة خلق هذا المناخ هو أحترام مبدأ المساواة بين الدول وحق الشعوب فى تقرير مصيرها ،وسنتكلم عن مبدأ المساواة فيما

(١) راجع المادتين ١١ ،٢٦ من ميثاق الأمم المتحدة .
(٢) أنظر د. بطرس بطرس غالى - المرجع السابق - ص ٣٢٠ و٣٢١.

بعد ، أما حق الشعوب فى تقرير مصيرها فيتضمن الآتى :-

- حق الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى أن تقرر مستقبلها السياسى .

- حرية الشعوب فى أختيار نظم الحكم التى توافقها والأنظمة الاجتماعية والاقتصادية التى تناسبها .

- ضرورة استفتاء الأقاليم التى يراد فصلها من دولة ما وضمها الى دولة أخرى .

(ج) تحقيق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

أشارت الى هذا الهدف المادة ٣/١ من الميثاق حيث نصت على أنه من مقاصد المنظمة (تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والثقافية والاجتماعيه والإنسانية وعلى تعزيز أحترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك بصفة عامة بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين وبلا تفرقة بين الرجال والنساء " .

كما أكدت عليه ديباجة الميثاق بما تضمنته من التزام شعوب الأمم المتحدة " ان تدفع بالرقى الاجتماعى قدما ،وأن ترفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح " .

ويرجع حرص الميثاق على اعتبار التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هدفا من أهداف الأمم المتحدة الى حقيقة - لاجدال فيها - هى أن أكثر الأزمات

الدولية التى تهدد السلم والأمن الدولى غالبا ما يكون مرجعها الى الاختلالات الاقتصادية التى تهز كيان الدول وتدفعها الى الحروب والاعتداءات المسلحة وأصبح من الأمور المسلم بها أن حل تلك المشاكل يمكن أن يخفف من النوايا العدوانية للدول ويساعد على بذر بذور الأمن والسلام فى ربوع العالم .. من هنا أنشأ الميثاق جهازا مستقلا ضمن أجهزة الأمم المتحدة " هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى " مهمته الأساسية السهر على تحقيق التعاون الاقتصادى والاجتماعى وترقيته وتدعيم أسسه بين جميع دول العالم .

(د) جعل الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول :

ورد ذكر هذا الهدف فى الفقرة الرابعة من المادة الأولى حيث نصت على أن تكون منظمة الأمم المتحدة " مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو ادراك هذه الغيات المشتركة ".

والمقصود بذلك أن تصبح الأمم المتحدة أداة للتنسيق بين نشاطات الدول وأعمال المنظمات الدولية المختلفة بهدف توجيهها نحو الصالح المشترك - أى لتحقيق الغايات التى تستهدفها مجموعة الدول الأعضاء ، عن طريق توفير أفضل الظروف والسبل لذلك .

ثانيا : مبادىء الأمم المتحدة :

حرص واضعو ميثاق الأمم المتحدة على وضع بعض المبادىء الأساسية التى يجب أن تلتزم بها المنظمة والدول الأعضاء فى سعيهم نحو تحقيق الأهداف التى أنشئت من أجلها الأمم المتحدة وقد جاء النص على تلك المبادىء فى المادة الثانية من الميثاق ... ومنذ اللحظة التى تم فيها اقرار الميثاق فقد

أصبحت تلك المبادىء تمثل المعالم الأساسية فى ميدان التنظيم الدولى ،وباتت تكشف بوضوح عن الوجه الحديث للعلاقات الدولية فى ظل ميثاق الأمم المتحدة .

وهذه المبادىء هى :(١)

(أ) مبدأ المساواة فى السيادة

جاء النص على هذا المبدأ في الفقرة الثانية من الديباجة بقولها أن - الأمم كبيرها وصغيرها متساوية فى الحقوق كما أشارت اليه أيضا الفقرة الثانية من المادة الأولى بتأكيدها على التسوية فى الحقوق بين الشعوب ...ثم أقرت هذا المبدأ صراحة الفقرة الأولى من المادة الثانية اذ نصت على أن :" تقوم المنظمة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها " .

ومن الملاحظ أن الميثاق ربط بين السيادة والمساواة -وهما من الأفكار الأساسية للقانون الدولى التقليدى - باعتبار ان المساواة نتيجة لتمتع الدولة بالسيادة . وقد أقر مؤتمر سان فرنسكو تفسير عبارة المساواة فى السيادة على اعتبار أنها تفيد : أن كل الدول متساوية قانونا ،وان كل دولة تتمتع بالحقوق المترتبة على سيادتها ،وان شخصية الدولة مضمونة وكذلك سلامة اقليمها واستقلالها السياسى ،وأن على الدولة أن تنفذ

---

(١) راجع بخصوص المبادىء التى تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة كل من :
- د. زكى هاشم "الأمم المتحدة " سنة ١٩٥١ص ١٧وما بعدها
- د. بطرس بطرس غالى " المرجع السابق " ص ٣٢٧ ومابعدها
- د. عبد العزيز سرحان " مبادىء التنظيم الدولى" دار النهضة العربية سنة ١٩٧٥.
- د. مفيد شهاب " المرجع السابق " ص ٨٠ وما بعدها.

بحسن نية التزاماتها الدولية [١].

وقد أكد الميثاق بعض النتائج المترتبة على هذا المبدأ بما يعنيه ذلك من تكافؤ فى الحقوق والالتزامات ،والمساواة فى التمثيل ،وأن تكون أصوات الدول متساوية فى الأهمية مهمـــا أختلفت فى الأصل أو المساحة أو شكل الحكومة ...ومع ذلك فقـد ميز الدول الخمس الكبرى وهى (الولايات المتحدة الأمريكية ـ الاتحاد السوفيتي ـ الصين ـ المملكة المتحدة ـ فرنسا) بوضع خاص يتمثل فى شغلها المراكز الدائمة فى مجلس الأمن ،وتمتعها بالعضوية الدائمة فى مجلس الوصاية ...وخولها بالاضافة الـى ذلك حق الاعتراض (الفيتو) فى مجلس الأمن بشأن القرارات غيـر الاجرائية التى يصدرها المجلس ...كذلك فانه لايمكن أن يتـم تعديل الميثاق ودخول هذا التعديل فى دائرة التنفيذ الدولـى الا بموافقه هذه الدول .

من ذلك يتبين أن المساواة فى السيادة التى ينص عليها الميثاق اذا كانت تعنى أن الدول الأعضاء خاضعة لقواعـد قانونية موحدة ،فليس معنى ذلك أن تلك الدول متساوية فـى مركزها الداخلى فى المنظمة ..حيث يوجد ما يسمى باللامساواة الوظيفية Functional inequality وهى النظرة الغالبة لفقهاء التنظيم الدولى والتى تعتبر فى رأيهم غير متناقضة مع مبدأ المساواة القانونية ،بل وتعد عندهم لازمة لمجتمع دولى مستقر. تحقيقا لفكرة توافق الدول الكبرى ،ومنعا للصدام بينها ..... خاصة وانها هى التى تتحمل بالعبء الأكبر اذا قامت الحروب[٢]

(١) راجع : د. حافظ غانم ـ المرجع السابق ـ ص ٩٦.
ـ د. عائشة راتب ـ المراجع السابق ـ ص ٧٩.

(٢) أنظر :الدكتورة عائشة راتب ،المرجع السابق ـ ص ٨، وراجع رسالة الدكتور حسن فتح الباب وموضوعها " الدبلوماسية البرلمانية في عصر التنظيم الدولى " جامعة القاهرة ١٩٧٦، ص ٢٢٧.

(ب) مبدأ تنفيذ التزامات الميثاق بحسن نية :

تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية على أنه "لكى يكفل أعضاء المنظمة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية فعليهم القيام بتنفيذ الالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بموجب هذا الميثاق بحسن نية "

وتعتبر قاعدة حسن النية من المبادى الاساسية التى يقوم عليها النظام القانونى الدولى ...وما لم تقم الدول الأعضاء فى المنظمات الدولية بتنفيذ التزاماتها بحسن نيه فان التنظيم الدولى يعجز عن القيام بوظائفه على النحو الأكمل .

(ﺟ) مبدأ تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية على هذا المبدأ حيث ألزمت الدول الأعضاء بأن " يفضوا منازعاتهم بالطرق السلمية على وجه لايجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر "

والملاحظ هنا إن الميثاق أشار الى المنازعات الدولية ولم يتعرض الى المنازعات الداخلية ..ومن ثم فان الدول الأعضاء ملتزمة بفض منازعاتها الدولية بالطرق السلمية..وقد بين الميثاق الخطوات والاجراءات التى يتعين عليها سلوكها لتلك المنازعات فنصت المادة ٣٣منه على :" التزام أطراف أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية والقضائية ، أو أن يلجأوا الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من

الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها "

واذا فشل الاطراف فى تسوية النزاع عن طريق احدى هـــذه الوسائل ،وجب عليهم عرض هذا النزاع على مجلس الامن .. بـــل ان من واجب مجلس الأمن - حتى ولو لم يعرض عليه النزاع - أن يجرى تحقيقا بشأنه ،أو يوصى بطرق التسوية التى يراها مناسبة أو الحل الذى يراه (١).

(د) مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد بها فى العلاقات الدولية :

ورد هذا المبدأ فى الفقرة السابعة من الديباجة اذنصت على أن شعوب الامم المتحدة اعتزمت " الا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة " كما نصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية على التزام الدول الاعضاء " بأن يمتنعوا فى علاقاتهم الدوليه عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامـــة الاراضى أو الاستقلال السياسى لاية دوله أو على أى وجه آخـــر لايتفق مع مقاصد الامم المتحدة .

ويعتبر هذا المبدأ نتيجة حتمية لمبدأ التزام الاعضـــاء بتسوية خلافاتهم الدوليه بالطرق السلمية .. ومن ثم فلم ينـــص عليه الميثاق فى صورة سياسية عامة تنتهجها الدول ،وانما جـــاء فى صورة تعهد اتفاقى متبادل يلزم به كافة الدول الاعضاء فـــى المنظمة . والحظر المنصوص عليه ليس مجرد تحريم الالتجاء الـــى الحرب أو التهديد بها ،ولكن يمتد هذا الحظر الى كل صـــور العنف الدولى مثل الضرب الجوى والبحرى ،والغزو ،والحصـــار المسلح والاحتلال الحربى .. بل ويمتد التحريم - فى رأى البعض - الى قيام الدولة بالمشاركة فى الاعمال المذكورة ،وهو مايطلق

(١) سنتناول هذا المبدأ بتفصيل أكثر عند دراسة مناهـــج الامم المتحدة للمحافظة على السلام العالمى بالفصل الثانى .

عليه بالعدوان غير المباشر (١).

والمرجع الاساس فى تكييف جسامة الاخلال بهذا المبدأ هو مجلس الامن الذى يملك وحده التدخل وفقا لاحكام الفصل السابع من الميثاق واتخاذ كل ما من شأنه حفظ السلم والامن الدولى أو اعادته الى نصابه .

ويرد على هذا المبدأ عدة استثناءات ،حيث أجاز الميثاق استخدام القوة صراحة فى الاحوال الاتيه :

١) حالة الدفاع الشرعى والتى تنص عليها المادة ٥١ من الميثاق بقولها : " ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول ،فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن أنفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على احد أعضاء (الامم المتحدة) وذلك الى أن يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدولى " .

أى أنه يجوز للدولة أن تلجا الى استخدام القوة المسلحة لدرء خطر الاعتداء الواقع عليها من دولة أخرى .. وهذا حق طبيعى أقرته كافة الانظمة القانونية بحيث أصبح يشكل مبدأ قانونيا هاما سواء فى العلاقات الدوليه أو العلاقات الداخليه (٢)

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٢١٠.
وقارن تفسير أوسع من هذا الرأى :د. ابراهيم العنانى المرجع السابق - ص ٢٢٣ .

(٢) راجع بخصوص هذا الحق رسالتنا للدكتوراه ص ٣١٥ وما بعدها .

٢) حالة قيام مجلس الامن باتخاذ اجراءات القهر لحفظ السلم والامن الدولى ،سواء مباشرة وفقا لنصوص الفصل السابع من الميثاق ،أو عن طريق المنظمات الاقليمية وفقا للمادة (٥٣) من الميثاق .

ومن المعلوم أن هذه الاجراءات قد تصل الى حد استخدام القوة المسلحة ضد الدوله المعتديه الممعنه فى العدوان والتى لا تردعها التدابير غير العسكرية .

٣) حالة مواجهة الدول الاعداء فى الحرب العالمية الثانية (وهى ايطاليا والمانيا واليابان) الا أن هذا الاستثناء لم يعدله وجود الان بعد أن تغيرت الظروف الدوليه وبعدأن اصبحت تلك الدول أعضاء فى الامم المتحدة .

(هـ) مبدأ معاونة الامم المتحدة فى الاجراءات التى تتخذها

نصت الفقرة الخامسة من المادة الثانية على أن " يقدم جميع الاعضاء كل مافى وسعهم من عون الى الامم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ،كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الامم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع "

ويرتب هذا المبدأ نوعين من الالتزامات :

(١) التزام ايجابى : بأن تقدم الدول الاعضاء لمنظمة الامم المتحدة كافة المساعدات الممكنه (العسكريه وغيرالعسكرية) لتمكينها من القيام بمهمة حفظ السلم والامن الدولى .

(٢) التزام سلبى : بأن تمتنع الدول الاعضاء عن مساعدة الدول التى تتخذ الامم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أوالقمع .

ومن الملاحظ أن هذا المبدأ بشقيه قد جاء لوقاية الامم المتحدة مما تعرضت له عصبة الامم من تصدع ،بسبب خروج بعض الاعضاء على مبدأ التضامن بالنسبة للاجراءات العقابيه التى اتخذتها العصبة ،وقيام تلك الدول بتقديم العون والمساعدة للدولة المتخذ ضدها تلك الاجراءات ،مما كان له أكبر الاثر فى شل فاعليه سلاح الجزاءات بالعصبة ،وبالتالى انهيار نظام العصبه من أساسه .

(و) مبدأ التزام الدول غير الاعضاء بمبادىء الامم المتحدة

جاء النص على هذا المبدأ فى الفقرة السادسة من المادة الثانية بقولها : " تعمل المنظمة على أن تسير الدول غير الاعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والامن الدولى " .

ويستند هذا المبدأ الى الطبيعة الخاصة لميثاق الأمم المتحدة ، اذ أنه - كما سبق أن رأينا - يخالف القواعد القانونية الخاصة باثار المعاهدات ،وبالتالى فان أى انتهاك لمبادىء الامم المتحدة فى مجال حفظ السلم والامن الدولى من دول خارج نطاق المنظمة ،يؤثر بالضرورة على الدول الاعضاء وعلى السلم الدولى بصفة عامة .

(ز) مبدأ عدم تدخل الامم المتحدة فى المسائل التى تتعلق بصميم الاختصاص الداخلى للدول الاعضاء (١)

تنص الفقرة السابعة من المادة الثانية على هذا المبدأ

---

(١) راجع : د.زكى هاشم" المرجع السابق " ص ٢١ وما بعدها وأيضا :

بقولها : " ليس فى هذا الميثاق مايسوغ للأمم المتحدة ان تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم الاختصاص الداخلى لدولة ما ،وليس فيه مايقتضى الاعضاء ان يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ،على أن هذا المبدأ لايخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع " .

ويتضح لنا من هذه الفقرة ان الميثاق وضع قيدا أساسيا على سلطات الأمم المتحدة مقتضاه عدم التدخل فى المسائل الداخلية للدول الاعضاء .. غير أن تحديد المسائل التى تعد من صميم الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء يثير خلافا فى الرأى بين الفقهاء ،خاصة بعد أن أغفل الميثاق النص عليها وترك تقدير ذلك لظروف كل حالة على حدة .

ومع أن الميثاق أعطى للأمم المتحدة اختصاصات واسعة تتناول مسائل من نوع المسائل التى كان العرف الدولى يعتبرها من المسائل الداخلية كالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ،وتلك المتعلقة بحقوق الانسان والمشاكل الاستعمارية. الا أنه يتعذر فى الواقع حصر المسائل التى تدخل فى نطاق هذا الاختصاص بل أن المسألة قد تندرج فى ظروف سياسية معينة تحت بند الاختصاص الداخلى ... فى حين تعتبر غير ذلك فى ظروف اخرى .

فاذا ما أضفنا الى ذلك اختلاف المواقف التى تتخذها الدول من تلك المسائل وفقا لمقتضيات مصالحها فى كل حالة ، لأدركنا ان مشكلة الاختصاص الداخلى للدول اصبحت من المسائل التى يتوقف عليها الى حد كبير الاتجاهات السياسية لأغلبية الدول الاعضاء فى منظمة الأمم المتحدة .

ولم يحل الغموض الذى يكتنف تحديد تلك الاختصاصات من

استمرار المحاولات لوضع معيار يمكن بموجبه تحديد مايدخل ضمن الاختصاص الداخلى للدول ومالايعد كذلك .... وتوجد بعض الملامح الاساسية التى يمكن ان تساعد فى بلورة هذا الموضوع منها :

(١) هناك بعض المسائل التى تجمع الآراء على اعتبارها من صميم السلطان الداخلى ،ولاتخضع الا للاختصاص الوطنى للدولة مثل المسائل الخاصة بالنظام الدستورى الداخلى ،والخدمة العسكرية ،واقامة العلاقات الدبلوماسية ،وكذا المسائل المتعلقة بمنح الجنسية ،ومعاملة الاجانب ،وقيود الهجرة ، الا اذا تناولتها معاهدات دولية بالتنظيم فتصبح فى هذه الحالة ذات صفة دولية (١)

(٢) جرى عرف الأمم المتحدة منذ قيامها حتى الآن على استبعاد الدفع الذى تبديه الدول بتعلق المسألة بالاختصاص الداخلى لها كلما تعلق الأمر بمباشرة اى من الاختصاصات الممنوحة لها فى الميثاق ... وقد حدث ذلك ـ على سبيل المثال ـ عند نظر قضية نظام الحكم فى أسبانيا ،وقضية تغيير نظام الحكم فى تشيكوسلوفاكيا ،ومشكلة التفرقة العنصرية فى جنوب افريقيا ،ومشكلة حكم الاقلية البيضاء فى روديسيا ....وغيرها من المشاكل (٢)

(٣) جرى العمل فى الامم المتحدة على أن مبدأ عدم التدخل فى مسائل الاختصاص الداخلى لايحول دون مناقشة الموضوعات المتعلقة بهذا الاختصاص ،أو حتى اجراء تحقيق بشأنها ... وانما

---

(١) انظر : د . بطرس غالى . المرجع السابق ص ٣٣٦ .

(٢) راجع تفاصيل موقف الامم المتحدة من هذه القضايا وغيرها فى مؤلف :

Pajan (M.S): United Nations and Domistic Jurisdiction, New York (1961) P.111. et seq

يحول فقط دون اصدار توصيات أو قرارات متعلقة بها ٠

(٤) نظرا لأن الميثاق لم يحدد الجهة التى تفصل فى طبيعة المسألة المعروضة ،فقد أصبحت هذه المهمة من اختصاص كل فرع من فروع المنظمة ،واصبح عليه بالتالى - وهو بصدد مباشرة وظائفه - الفصل فيما اذا كانت المسألة المعروضة تدخل فى اختصاصه ،أم أنها تدخل فى الاختصاص الداخلى للدول٠

(٥) اذا كان مستقبل الأمم المتحدة يتوقف - الى حد كبير - على مدى التوسع فى تفسير ما يعد من المسائل داخلا فى الاختصاص الداخلى للدول الاعضاء ،فانه يجب ملاحظة ان هذا القيد، أيا كان مدى تفسيره ،لايخل بتطبيق تدابير القمع ٠٠ وعلى ذلك فان على مجلس الأمن أن يتدخل فى حالة نشوب حرب أهلية فى احدى الدول اذا تعدت آثار هذه الحرب حدود الدولة لتهدد السلم والأمن الدوليين ،ويصدر مايراه ضروريا من القرارات لاعادة السلم دون تدخل منه فى النواحى الداخلية لهذه الحرب والمتعلقة بأسبابها ووسائل علاجها (١).

اما اذا كانت الحرب الاهلية لاتهدد السلم والأمن الدوليين ،فان الأمر يخرج عن اختصاص الامم المتحدة٠

المبحث الثالث
العضوية فى منظمة الامم المتحدة

قامت الأمم المتحدة لتكون منظمة عالمية ٠٠٠ الا أنها لاتضم فى الواقع كافة الدول ،ذلك أن عضويتها ليست مفتوحة لجميع الدول بدون قيد أو شرط ،بل لابد من توفر شروط موضوعية

---

(١) راجع : د ٠ مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٢٢٦٠
د ٠ حافظ غانم - المرجع السابق - ص ١٠٥ - ١٠٦ ٠

وأخرى شكلية ليتحقق القبول ،ولأن اكتساب عضوية الأمم المتحدة يترتب عليه حقوقا والتزامات للدولة العضو ... كما قد يحدث للعضوية بعض العوارض التى قد تؤدى الى الحرمان من هـــذه الحقوق لفترة معينة ،أو بصفة نهائية .... لذا يقتضى الأمـــر تناول كل ذلك بشىء من التفصيل . (١).

وسوف نتناول دراسة احكام العضوية فى منظمة الأمـــم المتحدة فى ثلاث نقاط :

الأولى : اكتساب عضوية الأمم المتحدة.

الثانية : عوارض العضوية فى الأمم المتحدة

الثالثة : حقوق والتزامات الدول غير الاعضاء فى الأمـم المتحـــــدة .

أولا : اكتساب عضوية الامم المتحدة :-

تنقسم العضوية فى الامم المتحدة الى نوعين :

- عضوية اصلية
- وعضوية بالانضمام

وبادىء ذى بدء يجب ان يكون مفهوما لدينا أن التفرقـــة بين الاعضاء الاصليين والأعضاء المنضمين تفرقة شكلية بحتـــة ولايترتب عليها أى نتائج قانونية سواء ماترتبه العضوية مـــن حقوق أو ماينتج عنها من واجبات (٢)

---

(١) انظـــر : جو دريش وهمبرو " ميثاق الامم المتحـــدة ١٩٦٩ صــــ ٨١ ومابعدهـــا .

(٢) انظر : الدكتورة عاشة راتب - المرجع السابق - ص ٩١ ،ل . كلود المرجع السابق - ص ١٤٦ ،الدكتور جعفر عبد السلام - المرجع السابق - ص ٤٠٤ ،الدكتور محمد سامى عبد الحميد - المرجع السابق - ص ١٣٧ .

(أ) العضوية الأصلية (١)

تثبت العضوية الاصلية للدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرنسسكو ووقعت الميثاق وصدقت عليه ،وايضا للدول التى وقعت تصريح الأمم المتحدة (تصريح واشطن) الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ ووقعت الميثاق وصدقت عليه .

وقد بلغ عدد هذه الدول خمسين دولة تمثل دول الحلفاء التى اشتركت فى الحرب ضد دول المحور . وقد أصبحت هذه الدول اعضاء مؤسسين لمنظمة الأمم المتحدة واكتسبت صفة العضوية الاصلية لها منذ تاريخ ايداعها لتصديقاتها على الميثاق (من بين هذه الدول مصر - والمملكة العربية السعودية - وسوريا ولبنان - والعراق) (٢)

(ب) العضوية بالانضمام :

تنظم المادة الرابعة من الميثاق شروط اكتساب عضوية الامم المتحدة بالانضمام فتنص على أن :

١ - العضوية فى الامم المتحدة مباحة لجميع الدول الاخرى المحبة للسلام والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ،والتى ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه .

٢ - قبول أية دولة من هذه الدول فى عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن .

---

(١) راجع : المادة الثالثة والمادة ٤/١١٠ من الميثاق

(٢) صدق البرلمان المصرى على الميثاق فى ١٣ اكتوبر سنة ١٩٤٥ وتم ايداع وثائق التصديق بتاريخ ٢٢ اكتوبر فى ذات العام.

ويتضح لنا من من استقراء هذه المادة أن واضعي ميثاق الامم المتحدة اخذوا بفكرة تقييد اكتساب العضوية بالانضمام ،وذلك عن طريق وضع نوعين من الشروط ،شروطا موضوعية وشروطا اجرائية •

(١) الشروط الموضوعية :

يشترط فى الوحدة التى ترغب الانضمام الى الأمم المتحدة توافر خمسة شروط هى : -

الشرط الاول : ان تكون دولة :

اذ أن العضوية فى الامم المتحدة تقتصر على الدول فقط دون غيرها من الجماعات أو الوحدات السياسية أو الافراد •••• والمقصود بالدولة فى مفهوم القانون الدولى العام تلك التى يتوافر لها ثلاثة عناصر رئيسية وهى : الاقليم والشعب والسيادة • ويستلزم السيادة ان تكون مستقلة •••• غير أنه ازاء اغفال الميثاق لتحديد المقصود بكلمة " الدولة " فقد جرى العمل فى المنظمة على تفسير هذا اللفظ تفسيرا واسعا لمواجهة الاعتبارات الدولية المتطورة • • ومن ثم فقد سمحت المنظمة بقبول عضوية دول ناقصة السيادة اكتفاء بأنها تحكم نفسها بنفسها (١)

على انه من الاهمية ان نأخذ فى اعتبارنا أن قبول

= راجع المناقشات التى ثارت بين اعضاء مجلس الشيوخ عند التصديق على الميثاق - مضبطة مجلس الشيوخ ، الجلسة الثانية للدورة غير العادية ، المنعقدة فى ١١ اكتوبر سنة ١٩٤٥ ، ص ٣٦ ومابعدها •

(١) راجع كل من : د • عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ٢٢٩ - ٢٣١ •

د • عائشة راتب - المرجع السابق ص ٩٢

د • مفيد شهاب - المرجع السابق ص ٢٣٠

عضوية احدى الدول بمنظمة الامم المتحدة. ،لايعنى الاعتـــــراف الضمنى لها كدولة ذات سيادة من جانب الاعضاء ،وانما الأثـــر القانونى الوحيد لقبول عضوية الدولة فى المنظمة هو الاعتراف لها بوصف العضو ومايترتب على ذلك من حقوق والتزامات لتحقيق اهداف وأغراض المنظمة . اما الاعتراف بالدولة فأمر يتعلـــق بسيادة من يصدر عنه هذا الاعتراف ويدخل فى مطلق سلطتـــه التقديرية

الشرط الثانى : ان تكون الدولة محبة للسلام :

وهذا الشرط غير محدد ومن الصعب وضع مدلول واضح لـــه ، لأنه شرط سياسى يعطى للمنظمة سلطة تقديرية واسعة عند قبـــول العضـــو (١)

وقد ذهب بعض الفقهاء الى القول ان المقصود بهذا الشرط هو منع الدول ،التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانيـــة ضد الحلفاء أو قامت بمساعدة تلك الدول ،من الدخول فى الأمـــم المتحدة ،غير أن هذا القول لايتفق مع ماجرى عليه العمل فـــى المنظمة حيث تم قبول عضوية الدول الاعداء فى الحرب العالميـــة الثانية ،بينما رفضت عضوية دول لاينطبق عليها هذا الوصف .

الشرط الثالث : ان تقبل الدولة تحمل الالتزامات التى يتضمنها الميثاق :

وهذا الشرط بدهى ،ويعتبر تطبيقا لفكرة التنظيـــــم العالمى للأمن الجماعى المشترك ،ويعنى ذلك ان الدولة عليهـــا

---

(١) راجـــع : جود سبيد " طبيعة ووظيفة المنظمـــة الدولية " نيويورك سنة ١٩٥٩ ،صـــ ١٣٦ .

ان تقبل — دون تحفظ — جميع الالتزامات الواردة فى الميثاق .
وطبقا للمادة ٥٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن فان الدولة يجب ان تضمن طلب عضويتها قبول الالتزامات الواردة بالميثاق صراحة .

الشرط الرابع : ان تكون الدولة قادرة على تنفيذ احكام الميثاق :

أى أن تكون الدولة لديها القدرة المادية والأهلية القانونية الدولية مايمكنها من المشاركة فى تحقيق الأمن الجماعى .... والأهداف المنصوص عليها بالميثاق بصفة عامة .

ويترتب على ذلك استبعاد الدول ذات الامكانيات المادية أو العسكرية الضئيلة — مثل امارة موناكو وسان مارينو واندورا — كما يتفرع على ذلك ايضا استبعاد دول الحياد الدائم كما هو الحال بالنسبة لسويسرا .

الشرط الخامس : ان تكون الدولة راغبة فى تنفيذ هذه الالتزامات :

وهذا الشرط كما يبدو شرطا سياسيا من الصعب ايجاد معيار محدد له . وهو يرتبط بالشرط السابق ويكمله.ويعطى الفرصة للأمم المتحدة ليكون لها السلطة التقديرية فى هذا الشأن .

(٢) الشروط الاجرائية : —

وفقا للفقرة الثانية من المادة الرابعة من الميثاق فان اكتساب العضوية بالانضمام يتم عن طريق قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن توافق عليها الدول الخمس الكبرى .

وتتمثل اجراءات الانضمام فى قيام الدولة الراغبة فى الانضمام بتقديم طلبها الى الامين العام لمنظمة الأمم المتحدة، على ان يتضمن هذا الطلب تصريحا رسميا من الدولة بقبولها الالتزامات التى يتضمنها الميثاق . ثم يعرض الامين العام هذا الطلب على مجلس الامن ، الذى يحيله بدوره الى احدى لجانه الفرعية ،وهى لجنة قبول الاعضاء الجدد ،وتصدر توصية مجلس الامن بقبول العضو الجديد بأغلبية تسعة من أعضائه من بينهم الدول الخمس الكبرى .... ثم يعرض الأمر بعد ذلك على الجمعية العامة لتصدر قرارها ،ويشترط أن تتم موافقتها باغلبية الثلثين وفقا لأحكام المادة ١٨ من الميثاق .

مشكلة الانضمام الى عضوية الامم المتحدة :

اثارت الشروط المنصوص عليها فى الميثاق للانضمام لعضوية الأمم المتحدة العديد من المشاكل القانونية والسياسية خاصة بعد ان دب الخلاف بين الدول الكبرى ،وقامت بينها الحرب الباردة . فشهدت منظمة الأمم المتحدة خلال الفترة مابين ١٩٤٦، ١٩٥٥ (وهى الحقبة التى بلغت الحرب الباردة فيها الذروة بين روسيا وأمريكا) مشاحنات أدت الى أختلاف موقف كل منهما من قبول الاعضاء الجدد بالمنظمة ،وبالتالى التوقف عن قبول عضوية تلك الدول وحرمانها من ممارسة حقوقها داخل المنظمة، اذ وقف الاتحاد السوفيتى ضد قبول الدول ذات الميول الغربية أو التى تفصح عن صداقتها للمعسكر الغربى حتى لاتزداد القوة الاقتراعية للغرب فى الجمعية العامة ،وبالمثل وقفت الدول الغربية ضد قبول الدول ذات الميول الاشتراكية حتى لاتزداد القوة الاقتراعية للكتلة السوفيتية .

وقد حاول مندوبو المعسكرين أن يستروا اعتراضاتهم وراء مبررات قانونية ... مثل الشك فى مدى تمتع الدولة طالبة

العضوية بالاستقلال - كما قيل بالنسبة لسيلان والأردن - أو أنها دولة غير محبة أو راغبة فى تحمل التزامات الميثاق - كما قيل بالنسبة لالبانيا وهنغاريا ورومانيا - أو أنها غير قادرة على القيام بما يفرضه الميثاق من التزامات ،كما قيل بالنسبة لمنغوليا ... وفى بعض الاحيان لم تكن البواعث السياسية خافية عند الاعتراض على قبول العضوية ،فقد عيب على ايرلندا والبرتغال انهما وقفتا على الحياد فى الحرب ضد المانيا ،كما علق الاتحاد السوفيتى تصويته بقبول فنلندا وايطاليا على تصويت الدول الغربية بقبول بلغاريا وهنغاريا ورومانيا . بل وأعلن ممثل الاتحاد السوفيتى صراحة أنه " من المستحيل فى رأى دولته فصل حالة ايطاليا من الحالات الاخرى المماثلة لما ينطوى عليه هذا الفصل من تميز فى المعاملة".

وعندما رفع مجلس الامن الى الجمعية العامة التقارير الخاصة بطلبات الانضمام الجديدة متضمنة الاسباب التى استند اليها بعض اعضاء مجلس الامن لرفض التوصية بقبول تلك الطلبات فقد حاولت الجمعية العامة أن تمارس ضغطا على مجلس الامن حتى تتحقق للأمم المتحدة هدفها نحو عالمية العضوية... ومن ثم فقد لجأت الى استفتاء محكمة العدل الدولية فى هذا الشان. وكان السؤال الذى وضعته الجمعية امام المحكمة هو : هل يجوز تعليق الموافقة على قبول عضو جديد فى منظمة الامم المتحدة. بتوافر شروط اخرى لم يرد ذكرها فى ميثاق الامم المتحدة ؟

وقد اجابت محكمة العدل الدولية على هذا السؤال برأيها الاستشارى الصادر فى ١٨ مايو سنة ١٩٤٨ بقولها " ان المادة ١/٤ من الميثاق وهى تحدد شروط الانضمام ،حددت فى نفس الوقت الاسباب التى قد تؤدى الى الرفض ،بمعنى أن الدول التى تتوافر فيها شروط النص تملك حق الانضمام ... ذلك ان هذه الشروط قد وردت على سبيل الحصر ،وليس على سبيل المثال .... ولايمكن

لاعتبارات سياسية اضافة شروط اخرى "(١).

ورغم ما أبدته المحكمة في هذا الرأي فقد فشل مجلس الأمن في أن يتخذ قرارا في معظم الطلبات القائمة .. وقد أرادت الجمعية العامة أن تجد مخرجا لهذا الجمود فلجأت مرة أخرى الى محكمة العدل الدولية .. وطرحت عليها سؤالا آخر هو : ما الحكم اذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بقبول طلب العضوية المقدم من احدى الدول ؟ وهل يمكن الاكتفاء في هذه الحالة - بصدور قرار بالأغلبية من الجمعية العامة ؟

وقد أجابت المحكمة في رأيها الاستشاري الصادر في ٣ مارس سنة ١٩٥٠ على هذا السؤال بقولها : " ان موافقة مجلس الأمن شرط لصدور قرار الجمعية العامة بالانضمام ،والقول بأن الجمعية العامة لها أن تقرر قبول دولة عضوا في المنظمة رغم عدم صدور توصية بذلك من مجلس الأمن مؤداه حرمان المجلس من سلطة هامة يعهد الميثاق بها اليه والغاء دوره في ممارسة وظيفة رئيسية من وظائف المنظمة "(٢)

وقد رأى مجلس الأمن - في سبيل وضع حد لهذه المشكلة الأخذ بحل وسط هو أن يقترع على قبول عضوية الدول الجديدة المعلقة بصورة متساوية بين مؤيدي المعسكرين ،بحيث يكون قبول دولة مؤيدة للشرق مقابل قبول دولة مؤيدة للغرب .. وبحيث تظل نسبة الأصوات في الجمعية العامة على وضعها دون تغيير.

والواقع ان هذا الحل كان سياسيا في جوهره .. ولايساير الفتوى الأولى الصادرة من محكمة العدل الدولية .. وقد قيل في تبرير ذلك أن المحكمة ليس لها أن تتصدى لمسائل ذات طبيعة

---

(١) راجع مجموعة احكام المحكمة وآرائها الاستشارية سنة ١٩٤٨ ص ٦٥ ومابعدها ...

(٢) راجع .. مجموعة احكام المحكمة وآرائها الاستشارية لسنة ١٩٥٠ ص ٨ ومابعدها .

سياسية حتى ولو كانت تلك المسائل تتعلق بقبول اعضاء جدد. والواقع ان تلك الحجة لاتخلو من وجاهة خاصة إذا أدركنا الدور السياسى الهام الذى تلعبه الأمم المتحدة فى العلاقات الدولية(١)

ومن جهة اخرى نجد ان هناك نقاشا يدور بين الفقهاء حول مدى صلاحية الدول الصغرى للانضمام الى عضوية المنظمة فنجد بعضهم يتشكك فى توافر شروط العضوية المنصوص عليها فى الميثاق لتلك الدول . ويقول هؤلاء المتشككون أن وصف الدولة يطلق عادة على كل وحدة يتوافر لها شعب دائم واقليم محدد وحكومة فعالة مستقلة ... وهذه الشروط لايمكن أن تتوافر بالنسبة للدول الصغرى ... التى يدفعها ضآلة حجمها وصغر مساحتها وقلة سكانها الى التنازل عن قدر كبير من استقلالها والاعتماد على دولة اخرى للمساهمة فى ادارة شئونها ... هذا بالاضافة الى أن مثل تلك الدول لاتستطيع المساهمة فى توقيع الجزاءات الاقتصادية أو العسكرية ضد الدول الاكبر ،الأمر الذى لايمكن السماح لها باكتساب عضوية الأمم المتحدة .

بينما يذهب رأي آخر الى القول بأن صغر حجم الدولة ليس دليلا على افتقاد تلك الدولة لاستقلالها ،ويستدل بذلك على دولة مثل امارة موناكو التى رغم صغرها وضآلة امكانياتها الا أنها تتمتع بقدر كبير من الاستقلال يتمثل فى قوانينها الخاصة وانفرادها بادارة علاقاتها الخارجية .... كما أن الامم المتحدة ذاتها أقرت باستقلال دولتين من الدول المتناهية فى الصغر هما ساموا سنة ١٩٦١ (وهى دولة يبلغ عدد سكانها ١٣٠ ألف نسمة يقيمون على رقعة لاتتجاوز مساحتها ٢٨٤٢ كم ٢) وناورو سنة ١٩٦٧ (ويبلغ تعداد سكانها ستة آلاف نسمة يقيمون على رقعة مساحتها ٢١ كم ٢) عندما أنهت منظمة الأمم المتحدة

---

(١) انظر : الدكتور الغنيمى - المرجع السابق - ص ٥٧٠ .

اتفاقات الوصاية التى كانت تخضع لها هاتان الدولتان .. هذا بالاضافة الى أنه توجد ضمن اعضاء الأمم المتحدة دول صغيرة تتمتع بعضوية اصلية مثل دولة لوكسمبرج التى يناهز سكانها ٣٣٥ ألف نسمة .

واذا كان النقاش الدائر بين المتشككين والمؤيدين لعضوية الدول الصغيرة للامم المتحدة لم يتم حسمه بعد ... الا أن هذا النقاش دفع البعض الى التساؤل عما اذا كان من المناسب السماح للدول المتناهية فى الصغر Diminutive States بالانضمام الى الامم المتحدة والتمتع بالعضوية الكاملة لتلك المنظمة العالمية لتقف على قدم المساواة مع الدول الاكبر أم أن الأمر يقتضى ايجاد صيغة ملائمة لتمثيل مثل تلك الدول فى المنظمة العالمية ؟

الواقع ان الاتجاه الغالب يميل الى اعطاء مثل تلك الدول عضوية كاملة للمنظمة دون ان يكون لها حق التصويت أو مايسمى بالعضوية المنتسبة أو المرتبطة Association

ويلاحظ أنه منذ بدأ تطبيق ميثاق الأمم المتحدة فى ٢٤ اكتوبر سنة ١٩٤٥ فقد توالى انضمام الدول الى المنظمة ،فدخلها عدد كبير من الدول الافريقية والاسيوية بعد حصولها على الاستقلال واصبحت المنظمة تضم الآن ـ وحتى كتابة هذه السطور ـ ١٥٩ دولة تمثل الغالبية العظمى من دول العالم . الأمر الذى يجعل من الامم المتحدة ـ فى الحقيقة ـ اكبر منظمة عالمية عرفها تاريخ البشرية .. ويهمنا ان نشير الى مشكلة عضوية الصين فى المنظمة لما انطوت عليه هذه المشكلة من اعتبارات سياسية خاصة كانت لها دلالتها فى موازين القوى السياسية العالمية .

مشكلة عضوية الصين لمنظمة الامم المتحدة :

كانت الصين احدى الدول الكبرى التى اشتركت فى الحرب العالمية الثانية مع الحلفاء ،ومن ثم دعت - مع الـدول الكبرى - الى مؤتمر سان فرنسسكو واصبحت من ذوات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

وكان الصراع على الحكم فى داخل الصين - فى ذلك الوقت - يحتدم بين الفئات السياسية المتنازعة ممثلة فى شانج كاى شيك رئيس الدولة ،والحزب الشيوعي بزعامة ماوتس تونج ...واتخذ هذا الصراع شكل الحرب الاهلية الى أن تمكن الحزب الشيوعى من الاستيلاء على السلطة وعلى العاصمة بكين وعلى كل أراضى جمهورية الصين فيما عدا جزيرة فرموزا التى فر اليها شانج كاى شيك .... وقد اعلن الحزب الشيوعى الصينى عن قيام حكومة الصين الشعبية بزعامة ماوتس تونج فى ٢١ سبتمبر سنة ١٩٤٩ ... بينما نقل شانج كاى شيك مقر الحكومة القديمة الى مقره الجديد بفرموزا وأطلق عليها اسم حكومة الصين الوطنية ...... وادعت تلك الحكومة استمرار تمثيلها للجمهورية الصينية وانها ستناضل لتحرير بقية الأرض ،ومن ثم فقد ظلت محتفظة بمكانها ضمن الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الامن،وأيدتها فى ذلك الولايات المتحدة الامريكية .

بينما طلبت حكومة الصين الشعبية تمثيل جمهورية الصين فى المنظمة العالمية على اساس انها تسيطر على السلطة الفعلية فى الدولة الصينية .

وتبنى مندوب الاتحاد السوفيتى رغبة حكومة الصين الشعبية فطلب من مجلس الأمن فصل مندوب حكومة الصين الوطنية واحلال مندوب حكومة الصين الشعبية محله ... الا أن مجلس الامن رفض هذا الطلب .

وقد استمرت هذه المشكلة قائمة لمدة تزيد على عشرين سنة ظلت خلالها حكومة الصين الوطنية شاغلة لمقعد الصين فى الأمم المتحدة على الرغم من زوال سيطرتها على الأراضى الصينية وانقطاع صلتها بالشعب الصينى ... وأخفقت كافة الجهود التى بذلها الاتحاد السوفيتى والدول المؤيدة له داخل الجمعية العامة فى استصدار قرار بعدم صحة أوراق اعتماد ممثلى الصين الوطنية حتى يحل محلهم ممثلون من حكومة الصين الشعبية ،لأن مثل هذا القرار كان يتطلب أغلبية ثلثى اصوات الجمعية العامة الأمر الذى كان من الصعب الحصول عليه ، ونتيجة لهذا الوضع فقد برز رأيان قانونيان :

الرأى الاول : يقول - أنه لاتوجد سوى دولة صينية واحدة تمثلها حكومة الصين الشعبية لأن التغيير الذى حدث داخلها وترتب عليه انتقال السلطة لتلك الحكومة انما هو تغيير دستورى ذو طبيعة داخلية لايؤثر من قريب ولامن بعيد على شخصية الدولة ولاعلى عضويتها فى المنظمة الدولية ... وكل مايمكن ان يحدث نتيجة لذلك هو امكانية تغيير ممثلى دولة الصين امام المجتمع الدولى ،ووفقا لهذا الرأى ،يمكن للمشكلة أن تحل بقبول اوراق ممثلى الصين الشعبية بدلا من الصين الوطنية ،ومن ثم لايكون لحكومة الصين الوطنية مكان فى المنظمة الدولية .

اما الرأى الثانى : فيقول بأن هناك دولتين صينيتين، احداهما تحت سيطرة حكومة الصين الشعبية والأخرى تحت سيطرة حكومة الصين الوطنية ،ومن ثم فانه يمكن الابقاء على مقعد الصين فى الأمم المتحدة ومنحه للدولة التى تستحقه منهما . على أن تتخذ الأخرى اجراءات جديدة للانضمام للمنظمة للحصول على مقعد آخر لها .

والحقيقة ان مشكلة تمثيل الصين فى الامم المتحدة وما احاط بها من خلاف فى الرأى ،وبلبلة فى التكييف ،وخلط فى الوقائع ،لم تكن لتصل الى ماوصلت اليه من أهمية ،وماكان لها ان تكون بؤرة للتوتر الدولى خلال عشرين سنة ،لولا الموقف الذى اتخذته الولايات المتحدة ازاءها ،ووقوفها بعناد واصرار للحيلولة دون حلول ممثلى حكومة الصين الشعبية محل الصين الوطنية فى المنظمة العالمية • والدليل على أن المشكلة كانت فى حقيقتها مشكلة سياسية وليست قانونية هو ماحدث فى الدورة السادسة والعشرين للجمعية العامة حيث بادرت مجموعة من الدول الاشتراكية والافريقية بادراج مشروع تدعو فيه الى طرد فرموزا من عضوية المنظمة الدولية واحلال الصين الشعبية محلها ،على اساس انها هى التى لها حق تمثيل شعب الصين فى الامم المتحدة ،وعلى أساس اعتبار أوراق اعتماد ممثلى الصين الوطنية باطلا ... وفى بداية دورة الانعقاد تقدمت الولايات المتحدة الامريكية هى الاخرى بمشروع قرار يقضى بانضمام الصين الشعبية الى عضوية المنظمة مع ضرورة الحصول على موافقة ثلثى اعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ،وكانت تهدف من وراء ذلك الى الابقاء على فرموزا كعضو بالأمم المتحدة.. وعند اجراء التصويت على المشروعين بتاريخ ٢٦ اكتوبر سنة ١٩٧١ فقد صوتت الجمعية العامة على المشروع الامريكى فى البداية... فرفضت اعتبار طرد فورموزا من المسائل الهامة التى تحتاج لموافقة ثلثى الاعضاء ،ثم وافقت بعد ذلك على مشروع الدول الاشتراكية والافريقية بدخول الصين وطرد فرموزا وذلك باغلبية ٧٦ صوتا ضد ٣٥ وامتناع ١٧ دولة عن التصويت ... ويعتبر هذا القرار نصرا للأمم المتحدة وتدعيما لدور الدول الجديدة فى سياسة المنظمة ،وقد وضع نهاية لمشكلة طال أمدها فى أورقة الأمم المتحدة لمدة تزيد على عشرين عاما •

ثانيا : عوارض العضوية فى الأمم المتحدة : -

يترتب على اكتساب الدولة العضوية فى الأمم المتحدة ،

أن يصبح من حقها التمتع بالحقوق التى تخولها لها تلك العضوية ... كما تلتزم بالواجبات الملقاة عليها . فاذا تقاعست الدولة فى القيام بواجباتها أو أخلت بالالتزامات الواردة بالميثاق ... يكون من حق المنظمة توقيع الجزاء المناسب عليها ،ويختلف جسامة هذا الجزاء وفقا لجسامة المخالفة أو الفعل الذى ارتكبته . فقد تكون العقوبة مجرد الحرمان من حق التصويت أو وقف العضوية ،أو الفصل من الأمم المتحدة .... وهذه العقوبات تدخل ضمن مايسمى بعوارض العضوية، وهناك حالة اخرى هى حالة الانسحاب من الأمم المتحدة .. وهى حالة لم ينص عليها الميثاق ولاتدخل ضمن العقوبات التى توقع على الدولة وانما تعتبر حقا للدولة العضو اكدته الاعمال التحضيرية .

ونتناول كل حالة من تلك الحالات على النحو التالى :-

١ - الحرمان من حق التصويت :

تنص على هذه العقوبة المادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة حيث جاء بها : " لايكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر فى تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة اذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عليها . وللجمعية العامة مع ذلك ان تسمح لهذا العضو بالتصويت اذا اقتنعت بان عدم الدفع ناشىء عن اسباب لاقبل للعضو بها " .

ويتبين لنا من هذا النص أنه يجوز للجمعية العامة للأمم المتحدة، ان تحرم الدولة العضو التى تتخلف عن سداد اشتراكاتها لمدة عامين متتاليين من حق التصويت فيها اذا كان

تأخرها فى السداد لايرجع الى اسباب خارجة عن ارادتها ..كما ان هذا الجزاء قاصر على الحرمان من التصويت فى الجمعية العامة فقط دون باقى اجهزة المنظمة .

والمقصود من عبارة " الاشتراكات المالية " الواردة فى النص ،هى كافة النفقات العادية أو الادارية ،ونفقات قوات الطوارىء الدولية وذلك وفقا لما أفتت به محكمة العدل الدولية فى الرأى الاستشارى الصادر لها فى ٢٠ يوليو سنة ١٩٦٢ (١)

٢ ـ وقف العضوية : ـ

تنص المادة الخامسة من الميثاق على أنه " يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الامن حياله عملا من أعمال المنع أو القمع عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ،ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا " .

ويتضح من هذا النص آن وقف العضوية معناه حرمان العضو من مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ... ويستتبع ذلك بالتالى حرمان العضو من عضوية كافة فروع المنظمة ولجانها المختلفة أو الاشتراك فى انشطتها أو الانتفاع بأى خدمة من خدماتها .... ولما كان انزال هذه العقوبة على العضو يعتبر مساسا بهيبة الدولة ووضعها الدولى ،وتعريضا بها أمام الرأى العام العالمى المتمثل فى اكبر منظمة دولية ،لذا فقد تطلب الامر ان يكون هذا الجزاء محاطا ببعض القيود والشروط منها : (٢)

---

(١) راجع الدكتور محمد سامى عبد الحميد ـ المرجع السابق ـ ص ١٥٠ .

(٢) انظر : د . عائشة راتب ـ المرجع السابق ـ ص ٩٨ .

(أ) عدم توقيع تلك العقوبة الا فى الأحوال التى نصت عليها المادة الخامسة وهى حالة ما اذا كان مجلس الامن قد اتخذ ضد العضو عملا من أعمال المنع أو القمع اعمالا لأحكام الفصل السابع من الميثاق .. ففى هذه الحالة وحدها يمكن توقيع عقوبة وقف العضوية دون ان تمتد الى الحالات الاخرى كالامتناع عن سداد الاشتراك المالى للمساهمة فى نفقات المنظمة .. أو رفض المساهمة فى وضع قوات عسكرية تحت تصرف مجلس الأمن عملا بأحكام المادة ٤٣ من الميثاق .

(ب) يتطلب لتوقيع تلك العقوبة ان يصدر بها قرار من الجمعية العامة لمدة غير محدودة وذلك بناء على توصية من مجلس الأمن ....

(ج) نظرا لأن تلك العقوبة تدخل ضمن المسائل الجوهرية الهامة ،فلا بد من اجماع الدول الخمس الكبرى عند صدور توصية مجلس الأمن ،وموافقة اغلبية الثلثين لصدور قرار الجمعية العامة بها .

(د) حرصا على تيسير نهو الايقاف عند زوال الاسباب التى ادت اليه ... فقد أجاز الميثاق لمجلس الأمن وحده حق اعادة العضو الموقوف الى مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ... على ان يصدر قرار الاعادة بموافقة تسعة اعضاء من المجلس من بينهم اصوات الاعضاء الدائمين . ومن الملاحظ ان هذا الجزاء لم يتم توقيعه حتى الآن على أى عضو من أعضاء الامم المتحدة .

٣ - الفصل من الأمم المتحدة : -

يعتبر الفصل من الأمم المتحدة من أشد الجزاءات التى تنزلها المنظمة الدولية بأحد اعضائها ... وتنص على هذه

العقوبة السابقة السادسة من الميثاق حيث تقرر أنه : " إذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة في انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من المنظمة بناء على توصية مجلس الأمن "

ولما كانت هذه العقوبة اشد ايلاما وتشهيرا بالدولة امام المجتمع الدولي بسبب ما يترتب عليها من آثار خطيرة ابرزها نبذ العضو المفصول وعزلة عن الأسرة الدولية ، فيان المخالفات التي توقع بسببها عقوبة الفصل ليست مجرد مخالفات عادية ضد الميثاق ، وانما هي مخالفات جسيمة تستوجب اتخاذ اجراءات المنع أو القمع اساسا ، ويكون الاسراف فيها مبررا لتوقيع عقوبة اشد من الايقاف وهي عقوبة الفصل (١).

وفي كافة الأحوال يتعين لتوقيع عقوبة الفصل توافر الشروط واتباع الاجراءات التى نص عليها الميثاق وهي :

(أ) أن يكون هناك امعان من الدولة في ارتكاب المخالفات ضد مبادىء الميثاق ، وبمعنى آخر أن تكون الدولة مستمرة في انتهاك تلك المبادىء .

(ب) أن يتم الفصل وفقا للاجراءات المتبعة بالنسبة للايقاف ، اى بصدور قرار من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين بعد توصية بذلك من مجلس الأمن بأغلبية تسعة أصوات من بينهم اصوات الدول الخمس الكبرى .

(ج) يكون قرار الفصل موجها ضد الدولة العضو وليس ضد حكومة هذه الدولة ... وعلى ذلك فان مجرد تغيير الحكومة ليس

---

(١) راجع الاعمال التحضيرية للميثاق في :

سببا للعدول عن قرار الفصل ... وانما يتعين على الدولة المفصولة فى حالة رغبتها فى استعادة عضويتها ان تسلك الاجراءات المقررة لانضمام العضو الجديد .

٤ - الانسحاب من عضوية الامم المتحدة : -

لم يتضمن الميثاق نصا خاصا يجيز للدول الاعضاء الحق فى الانسحاب من عضوية الامم المتحدة ،وقد ترتب على اغفال الميثاق النص على ذلك ... اختلاف الآراء فى تفسير هذا السكوت ومايمكن ان ينتج عنه من آثار :

- فالدول الكبرى ترى أنه من حق الدول الاعضاء الانسحاب من عضوية الامم المتحدة باعتبار ان هذا الحق نتيجة طبيعية لمبدأ السيادة ،وأن الدول لم تتنازل عنه صراحة أو ضمنا .

- بينما يذهب بعض الفقهاء الى القول بعدم جواز الانسحاب لأن الميثاق باعتباره معاهدة جماعية غير محدودة الآجل لايجوز لأى من اطرافها - وفقا لقواعد قانون المعاهدات - حق فسخها بالأرادة المنفردة .... كما أن الانسحاب يتعارض مع صفتين من أهم صفات منظمة الامم المتحدة وهما العالمية والاستمرار .

- وهناك رأى ثالث ينادى باعطاء الدول الحق فى الانسحاب فى حالات معينة : كأن يصدر قرار بادخال تعديل على الميثاق ولاتوافق احدى الدول عليه نظرا للاضرار التى تصيبها من جرائه ، فمن حق هذه الدولة الانسحاب من المنظمة .. ويستند أصحاب هذا الرأى فى تبرير وجهة نظرهم الى الأعمال التحضيرية لميثاق الامم المتحدة والمناقشات التىدارت فى هذا الشأن والتى انتهت

الى أنه : " اذا احست دولة من الدول فى ظروف استثنائية أنه لامناص لها من الانسحاب ،والقاء عبء حفظ السلام والأمن على عاتق الاعضاء الآخرين ،فليس مما يدخل فى أغراض المنظمة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار فى هذا التعاون داخل الهيئة " (١)

والواقع أن تاريخ الامم المتحدة لم يعرف الا حالة واحدة من حالات الانسحاب وذلك عندما انسحبت أندونسيا من الأمم المتحدة أعتبارا من ٢٠ يناير سنة ١٩٦٥ أحتجاجا على انتخاب ماليزيا لعضوية مجلس الأمن رغم الخلافات الاقليمية التى كانت قائمة بين الدولتين مما كان يشكل فى نظر الحكومة الاندونيسية " اهانة لها من قبل الأمم المتحدة " .. وقد عادت اندونيسيا الى الأمم المتحدة بعد أن تولى قادة الجيش السلطة فيها وقاموا باقصاء سوكارنو وذلك اعتبارا من ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٦٦ .. ولم تطلب الامم المتحدة منها اتخاذ اجراءات عضوية جديدة بل حرصت على عدم اقرار عملية الانسحاب فى حد ذاتها ،واعتبرت فترة انقطاعها عن المنظمة مجرد حالة " وقف تعاون " أو مقاطعة للجلسات (٢)...

ثالثا : حقوق والتزامات الدول غير الاعضاء فى الامم المتحدة :

لما كانت القواعد العامة فى القانون الدولى التقليدى تقضى بأن المعاهدة لاتلزم غير أطرافها ،وبالتالى لاتلتزم الدول التى لم تشترك فى تلك المعاهدة بآثارها لذا فان الدول غير الاعضاء فى الامم المتحدة - انسياقا مع هذا المبدأ

(١) راجع : د . بطرس غالى - المرجع السابق - ص ٣٥٧.
وانظر :

(٢) راجع مقال الدكتور حامد سلطان - انسحاب اندونسيا من الأمم المتحدة - المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٦٥ ،ص ٢٣ ومابعدها .

لاتتمتع بأى حقوق ولاتلتزم بأى التزامات لم تساهم فى تحديدها

غير ام ميثاق الامم المتحدة خرج على هذه القاعدة وقضى بالزام الدول غير الاعضاء بمجموعة محددة من الالتزامات يتعين على تلك الدول أن تسير على نهجها ولاتخرج عليها ..... وكان الدافع الى هذا الاستثناء عدة اعتبارات منها (١)،

- أن الأمم المتحدة أنشئت خصيصا للمحافظة على السلم والأمن الدوليين ولن يتحقق هذا الهدف الا اذا انتشرت المبادىء التى تنادى بها الأمم المتحدة وعلى نطاق عالمى .

- ان تحقيق السلام العالمى يتطلب بالضرورة تعاون الدول غير الاعضاء مع منظمة الامم المتحدة واستفادتها من خدماتها الفنية .

- من اجل ذلك حرص ميثاق الامم المتحدة على خلق نوع من الرقابة على تصرفات الدول غير الاعضاء ... حتى لاتخرج فى سلوكها على مبادىء الامم المتحدة ... وحتى لايترتب على تصرفاتها تعكير صفو السلم والأمن الدوليين .

وقد نظم الميثاق حقوق والتزامات الدول غير الاعضاء على النحو التالى :

(أ) تنص المادة ٦/٢ من الميثاق على التزام الدول غير الاعضاء بالسير وفق مبادىء الامم المتحدة بقدر ماتقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى .... وطبقا لهذا النص تتمتع فروع الامم المتحدة بكافة السلطات المخولة لها لتحقيق هذا الغرض .

---

(١) انظر هانز كلسن " قانون الامم المتحدة " نيويورك سنة ١٩٦٦ ،ص ٨٥ - ٨٦ .

(ب) يجوز لاى دولة ليست عضوا فى المنظمة ان تشترك فى مناقشات مجلس الامن حول نزاع تكون طرفا فيه دون ان يكون لها حق التصويت بناء على دعوة المجلس وفقا للشروط التى يضعها (المادة ٣٢) .

(ج) لكل دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة ان تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق (المادة ٣٥ / ٢) .

(د) للدول غير الاعضاء الحق فى الانضمام الى النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٢/٩٣) .

(هـ) اذا تأثرت اقتصاديا احدى الدول غير الاعضاء فى المنظمة من جراء اتخاذ مجلس الأمن لتدابير المنع أو القمع ضد أية دولة اخرى ، فان للدولة غير العضو الحق أن تتباحث مع المجلس بهدف حل المشاكل الناجمة عن ذلك (المادة ٥٠) .

(و) للدول غير الاعضاء حق المساهمة فى نشاط الوكالات المتخصصة عدا تلك التى يصدر قرار من الجمعية العامة بعدم التعاون معها .

المبحث الرابع
الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة

يتشكل الهيكل الداخلى للأمم المتحدة من ستة أجهزة رئيسية كما أشارت بذلك المادة السابعة من الميثاق وهى : الجمعية العامة ، مجلس الأمن ، المجلس الاقتصادى والاجتماعى ،

مجلس الوصاية ، الامانة العامة ، محكمة العدل الدولية .

وسوف نتناول تباعا كل جهاز من تلك الاجهزة على النحو التالـــى : -

(١) الجمعية العامـــة
General Assembly

نتناول دراسة الجمعية العامة من حيث تشكيلهـــا واختصاصاتها ونظام العمل داخلها على النحو التالى : -

(اولا) تشكيل الجمعية العامة :

تعتبر الجمعية العامة الجهاز الرئيسى للأمم ، اذ أنها الفرع الوحيد الذى يشترك فيه كل اعضاء الأمم المتحدة علـــى قدم المساواة ، وتتساوى الدول الاعضاء داخل الجمعية العامـــة فيكون لكل دولة صوت واحد ... ولايجوز ان تمثل الدولة العضـــو باكثر من خمسة مندوبين ، ولكن ذلك لايمنعها من أن تعيـــن مندوبين احتياطين ومستشارين وخبراء معاونين ، ويجوز لهـــؤلاء ان يحلوا محل الاعضاء الأصليين بموافقة رئيس وفد الدولة لـــدى الجمعية العامة وتجتمع الجمعية العامة للأمم المتحدة فـــى دورة سنوية عادية فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر مـــن كل عام ... كما تجتمع فى دورات غير عادية بدعوة من السكرتير العام بناء على طلب مجلس الأمن أو طلب اغلبية اعضاء الأمـــم المتحدة اذا دعت الضرورة لذلك (١)

ويكون الاجتماع عادة فى المقر الدائم للأمم المتحدة ، أى

---

(١) راجع نص المادة ٢٠ من الميثاق .

في نيويورك ،ويمكن ان تجتمع فى مكان آخر ... وتقوم الجمعية بوضع لائحتها الدولية وتعين رئيسها ونوابه السبعة لكل دورة انعقـــاد .

(ثانيا) اختصاصات الجمعية العامة : -

تنص المادة العاشرة من الميثاق على أن " للجمعيـــة العامة " أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق الميثـاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه كما ان فيما عدا مانص عليه فى المادة ١٢ أن توصى أعضـــاء المنظمة أو مجلس الامن او كليهما بما تراه فى تلك المسائـــل والأمـــــور .

وهكذا نجد الميثاق يعهد للجمعية العامة ،بموجب هـــذه المادة ،بالاختصاص العام فى مناقشة كل الامور التى تهم الاعضاء مع تحفظ واحد جاءت به المادة الثانية عشرة التى تقـــول: " عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى الميثاق ،فليس للجمعية العامة ان تقدم أية توصيـــة فى شأن هذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب ذلك منها " .

ولكن فيما عدا ذلك الاستثناء الخاص بمجلس الأمن ،وكـذا الاستثناء الخاص بعدم مناقشة المسائل التى تعتبر من صميـــم الاختصاص الداخلى للدول الاعضاء [١] ،فان للجمعية العامـــة أن تناقش أية مسألة تدخل فى نطاق الميثاق وتصدر فيها توصيـــة للدول الاعضاء أو لمجلس الأمن أو لكليهما . [٢]

ويمكن اجمال اختصاصات الجمعية العامة وفقا لأحكـــام

---

(١) راجع المادة ٢/٧ من الميثاق

(٢) انظر : د . الشافعى بشير - المرجع السابق - ص ٩٨ .

الميثاق فيما يأتـــى :

في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين : -

للجمعية العامة فى هذا المجال :

(أ) ان تنظر فى المبادىء العامة للتعاون من أجـــل المحافظة على السلم والأمن الدوليين ... ويدخل فى ذلك نـــزع السلاح وتنظيم التسليح ،ويمكن للجمعية العامة ان تصـــدر توصيات بخصوص هذه المسائل الى الاعضاء أو مجلس الأمن أو كليهما (المادة ٢/١١) .

(ب) ان تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلـــم والأمن الدوليين يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن ،أو من جانب دولة ليست عضوا فى الأمم المتحـدة اذا كانت طرفا فى النزاع وتقبل مقدما التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق .

وتملك الجمعية العامة فى هذه الحالات اصدار توصيـــات فقط للدولة أو الدول صاحبة الشأن ،أو لمجلس الأمن، أو لكليهما معا . اما اذا كانت المسألة تتطلب القيام بعمل ما .. فـــان الجمعية العامة لاتكون مختصة ،بل ينبغى عليها أن تحيلها الى مجلس الأمن قبل أو بعد المناقشة ،لأن مجلس الأمن - فى الواقع - هو الذى يعتبر الاداة التنفيذية للمنظمة .

وايضا فى حالة ما اذا كان مجلس الامن قد باشر اختصاصه لبحث نزاع أو موقف معين فليس للجمعية العامة أن تقـــدم أى توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب منها ذلـــك مجلس الأمـــــن .

(جـ) ان تسترعى نظر مجلس الامن الى الاحوال والمواقـــف

التى يحتمل ان تعرض السلم والامن الدوليين للخطر (م ١١/٣)

(د) ان توصى بالتدابير المناسبة لتسوية اى موقفه مهما يكن منشأه ،تسوية سليمة متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الامم ،ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك احكام الميثاق الخاصة بمقاصد الامم المتحدة ومبادئها (م ١٤) .

وسنتناول الجهود التى قامت بها الجمعية العامة فى هذا الصدد بشىء من التفصيل فى الفصل الثانى .

فى مجال التعاون الدولى : -

تعمل الجمعية العامة على انشاء دراسات وتشير بتوصيات بقصد :

(أ) انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه (م ١٣ - ١).

(ب) انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ... والمساهمة فى تحقيق حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين ولاتفريق بين الرجال والنساء .

(ج) تشرف الجمعية العامة على المجلس الاقتصادى والاجتماعى والمنظمات المتخصصة المرتبطة بها مما يمكنها من أداء وظائفها المبينة بالفقرة السابقة .

(د) تقوم الجمعية العامة بالاشراف على ادارة الاقاليم

الخاضعة للوصاية .. ويخضع مجلس الوصاية فى هذا الامـــر لاشرافها ،كما ان الجمعية العامة هى التى تقر اتفاقـــات الوصاية للاقاليم التى لاتعتبر مناطق استراتيجية .

في مجال الوظائف الداخلية للمنظمة :

تملك الجمعية - وفقا للميثاق واستناد للائحتهـــا الداخلية - عدة وظائف فى النطاق الداخلى للمنظمة . يطلـــق عليها البعض اسم " الوظائف الادارية " ويسمها البعض الآخـــر " الوظائف ذات الطابع الداخلى " .. ويمكن تلخيصها فيمـــا يلـــى : -

(أ) تقوم الجمعية العامة بدراسة التقارير السنويـــة والخاصة التى يرسلها اليها مجلس الامن وكذلك التقارير التـــى تتلقاها من الفروع الاخرى - للأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة - وتتضمن تقارير مجلس الامن بيانا عن التدابير التى يكون قـــد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدولى ... ويلاحـــظ أن الجمعية العامة ليست لها أية رقابة على تقارير مجلس الأمـــن وكل ماتملكه هو دارسة هذه التقارير واصدار توصيات بخصوصهـــا . وذلك لأن مجلس الأمن - على عكس المجلس الاقتصادى والاجتماعـــى ومجلس الوصاية - لايخضع فى مباشرته لوظائفه الى الجمعية ،بـــل انه يوجد فى وضع اعلى منها (١) .

(ب) تختص الجمعية العامة بفحص واقرار ميزانيـــــة المنظمة ،وهى توزع النفقات بين الاعضاء حسب امكانيات كـــل منهم ... كما تنظر الجمعية فى أى ترتيبات مالية أو متعلقـــة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة ،وتصدق عليها وتـــــدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها .

(ج) تقوم الجمعية العامة بتعيين السكرتير العـــام

(١) انظر : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق - ص ٢٦٥

للمنظمة بناء على توصية مجلس الامن .

(د) تقبل الجمعية العامة الاعضاء الجدد للمنظمة بناء على توصية مجلس الامن .

(هـ) تشترك الجمعية العامة مع مجلس الامن فى انتخاب اعضاء محكمة العدل الدولية .

(و) تقوم الجمعية العامة بانتخاب الاعضاء غير الدائمين فى مجلس الامن ،كما تقوم كذلك بانتخاب اعضاء المجلس الاقتصادى وبعض اعضاء مجلس الوصاية .

(ز) تختص الجمعية العامة بالموافقة على التعديلات المراد ادخالها على الميثاق

(ح) واخيرا فان الجمعية العامة هى التى تصدر قرارا بايقاف أى عضو - يتخذ مجلس الامن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع - عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها بناء على توصية من مجلس الامن ،واذا أمعن العضو فى انتهاك مبادىء الميثاق ، جاز للجمعية ان تفصله من المنظمة بناء على توصية مجلس الأمن .

(ثالثا) نظام التصويت داخل الجمعية العامة : -

حددت المادة الثامنة عشرة من ميثاق الامم المتحدة قواعد التصويت فى الجمعية العامة على النحو التالى :

(أ) لكل عضو فى الامم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة .

(ب) تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت،وتشمل هذه المسائل التوصيات الخاصة بحفظ السلم والامن الدولى، وانتخاب اعضاء مجلس الامن غير الدائمين ،وانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعى ،وانتخاب اعضاء مجلس الوصاية، وقبول اعضاء جدد فى الأمم المتحدة ،ووقف الاعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها ،وفصل الاعضاء . والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ،والمسائل الخاصة بالميزانية .

(ج) تصدر قرارات الجمعية العامة فى المسائل الاخرى بأغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ،عدا تلك التى ترى الجمعية العامة انها من قبيل المسائل الهامة التى لايجوز اتخاذ قرار بشأنها الا بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ،والقرار الذى يصدر من الجمعية بذلك يكون بالاغلبية المطلقة .

ويجرى التصويت فى الجمعية العامة - عادة - برفع الايدى أو بالوقوف ومع ذلك يجوز لكل دولة ان تطلب اجراءه عن طريق النداء على الاسماء .

واذا كان الاصل ان يتم التصويت علنا ،الا أن التصويت بشأن موضوعات تتعلق بانتخاب دول أو أفراد لشغل مناصب بالمنظمة يجرى عن طريق الاقتراع السرى .

(٢) مجلس الأمن

يعتبر مجلس الامن بمثابة الاداة التنفيذية الرئيسية لمنظمة الامم المتحدة . ويتولى بصفة اساسية مسئولية المحافظة

على السلم والامن الدولى وقمع اعمال العدوان . وقد تنسرض الميثاق فى العديد من نصوصه لبيان الاهمية الخاصة لمجلس الامن ،فنصت الفقرة الاولى من المادة الرابعة والعشرين على أنه : " رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به الامم المتحدة سريعا وفعالا ،يعهد اعضاء تلك المنظمة الى مجلس الامن بالتبعات الرئيسية فى امر حفظ السلم والأمن الدولى ،ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بمسئولياته التى تفرضها عليه هذه التبعات " . ومن ثم أصبح مجلس الأمن يملك دون غيره من فروع المنظمة الاخرى - سلطة اصدار القرارات الملزمة وسلطة التدخل ... وقد تعهد اعضاء الامم المتحدة بموجب نص المادة ٢٥ من الميثاق " بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق "

وسنتناول فيما يلى دراسة مجلس الامن من حيث تشكيله ، ومن حيث اجتماعاته ،ومن حيث اختصاصاته ،ومن حيث نظام التصويت داخله .

(أولا) - تشكيل مجلس الامن :

تنص المادة ١/٢٣ من الميثاق على تشكيل مجلس الامن من خمسة عشر عضوا ،خمسة منهم يتمتعون بعضويته الدائمة وهم الدول الخمس الكبرى : الصين ،وفرنسا ،واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ،وبريطانيا ،والولايات المتحدة الامريكية والعشرة الآخرون تنتخبهم الجمعية العامة من بين الدول الاعضاء لمدة سنتين ،ولايجوز اعادة انتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدتهم ،وذلك حتى لايترتب على الفرض العكسى وجود دولة أو دول بصورة شبه دائمة فى العضوية غير الدائمة فى المجلس ... وحتى يمكن اتاحة فرصة التمثيل فى المجلس لاكبر عدد من الدول الاعضاء وفى اسرع وقت مستطاع بحيث يمكن لهذه الدول المشاركة فى

تحمل مسئولية حفظ السلم والامن الدولى بجانب الدول الخمس الكبرى ذوى العضوية الدائمة فى المجلس .

على انه يراعى فى اختيار الاعضاء الغير دائمين معياران :

احدهما : مدى مساهمة الدولة المرشحة للعضوية غير الدائمة فى حفظ السلام والامن الدولى ،وفى تحقيق الاهداف الاخرى التى تسعى اليها منظمة الامم المتحدة .

ثانيها : التوزيع الجغرافى العادل بحيث تمثل فى المجلس كافة المناطق الاساسية الموجودة فى العالم .

وبخصوص المعيار الثانى فقد تم وضع قاعدة ثابتة يتم بمقتضاها انتخاب الاعضاء العشرة غير الدائمين على النحو الآتى : -

خمسة اعضاء من دول افريقيا وآسيا ،وعضو واحد من دول اوربا الشرقية ،وعضوين من دول امريكا اللاتينية ،وعضوين من دول اوربا الغربية والدول الاخرى .

من ذلك يتضح ان الدول اعضاء مجلس الامن فريقان :

١ - دول ذات مقاعد دائمة فى المجلس وهى خمسة : الصين وفرنسا وروسيا وبريطانيا والولايات المتحدة الامريكية ،كما سبق ان ذكرنا .

٢ - دول غير (دائمة) لانها تنتخب لمدة عامين فقط وهى عشر دول .

ويؤخذ على هذا التشكيل الآتى :

(أ) ان التفرقة فى نوعية العضوية بين اعضاء دائمين

محددين بالاسم واعضاء غير دائمين يتم انتخابهم لمدة سنتين، امر يتعارض مع مبدأ المساواة بين جميع الدول الاعضاء ،وهو احد المبادىء الاساسية التى يقوم عليها نظام الامم المتحدة .

(ب) ان قصر العضوية الدائمة على اعضاء محددين بالاسم على اساس انهم يمثلون الدول الكبرى ،يقوم على تقدير سياسى تحكمى اقتضته ظروف الحرب العالمية الثانية دون نظر الى تغيرات المستقبل ،وكان من الواجب ان تؤخذ متغيرات الحياة الدولية فى الحسبان لاحتمال ثبوت ضعف بعض هذه الدول أو ظهور قوى دولية كبرى جديدة فى الساحة الدولية .

وعلى اى حال فإلى جانب الاعضاء الدائمين وغير الدائمين فى مجلس الأمن ،فقد نص الميثاق على جواز اشتراك الدول غير الاعضاء فى مناقشات المجلس مع حرمانها من حق التصويت على القرارات وذلك فى الحالتين الآتيتين :

١ - لكل عضو من اعضاء الامم المتحدة من غير اعضاء مجلس الامن ان يشترك بدون تصويت فى مناقشة اية مسألة تعرض على المجلس اذا رأى المجلس ان مصالح هذا العضو تتأثر بوجه خاص بها (مادة ٣١) .

٢ - يدعو مجلس الامن كل عضو من اعضاء الأمم المتحدة ليس بعضو فى مجلس الامن ،وأية دولة ليست عضوا فى الامم المتحدة - اذا كان ايهما طرفا فى نزاع معروض عليه - الى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق التصويت ويضع مجلس الامن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست عضوا فى الامم المتحدة (مادة ٣٢) .

اما اذا طلب مجلس الامن من دولة ليست عضوا به أن

تضع تحت تصرفه مايلزمه من قوات مسلحة ،تطبيقا للمادة ٤٣ من الميثاق فانه يجب دعوة هذه الدولة الى حضور الجلسات والاشتراك فى اصدار القرارات المتعلقة باستخدام القوات التى طلبت منها (ما ٤٤)٠

(ثانيا) اجتماعات مجلس الأمن : -

يعتبر مجلس الامن فى دور انعقاد مستمر طبقا لنص المادة ٢٨ / ١ من الميثاق ٠٠ ولهذا الغرض يمثل كل عضو من اعضائه تمثيلا دائما فى مقر الامم المتحدة ٠٠ويجتمع المجلس بناء على دعوة من الرئيس ،على انه لايجوز ان تمر بين كل اجتماع عادى والاجتماع الذى يليه فترة تتجاوز اربعة عشر يوما [1] ،أما الاجتماعات الدورية أو الخاصة فتعقد مرتين كل عام فى الأوقات التى يحددها المجلس ،ويجوز دعوة المجلس بناء على طلب أى عضو فيه ،أو اذا لفتت نظره الجمعية العامة طبقا للمادة ١١من الميثاق ،أو لفتت نظره دولة عضوا أو غير عضو فى الأمم المتحدة طبقا للمادة ٣٥ من الميثاق ،أو لفت نظره الامين العام وفقا للمادة ٩٩ من الميثاق ٠ ويعقد المجلس اجتماعاته فى المكان الذى يرى أنه يسهل عمله ،وهو يعقد عادة فى مقر الامم المتحدة، والاجتماعات تكون عامة ما لم يقرر المجلس خلافا لذلك ٠

ويختار المجلس رئيسا له كل شهر من بين اعضائه بالتناوب بينهم طبقا للحروف الابجدية لاسماء الدول الاعضاء ٠٠ ويجب على رئيس المجلس التنحى عن الرئاسة اذا عرض على المجلس نزاع تكون دولته طرفا فيه ٠

ويتولى سكرتير عام الأمم المتحدة تحضير جدول الأعمال الموقت لمجلس الامن ،ويتم اعتماد الجدول بواسطة رئيس المجلس واذا ماأدرجت مسألة معينة فى جدول الاعمال ،فانها تظل مقيدة

---

(١) انظر : د٠ طلعت الغنيمى " المرجع السابق " ص ٦٣٠ ٠

فيه حتى يتم الفصل فيها ،أو بصدور قرار من المجلس بشطبها ، ولاتحذف من الجدول - اذا رغبت الدولة التى عرضتها فى ذلك - اذا رأى مجلس الامن استمرار النظر فيها .

ولمجلس الامن ان ينشئ له من الفروع الثانوية مايرى له ضرورة لأداء وظائفه [1]. وتطبيقا لذلك قام المجلس بانشاء عدة لجان اهمها :

(أ) لجنة اركان الحرب : وتتألف هذه اللجنة من رؤساء اركان حرب الدول الاعضاء الدائمة فى مجلس الامن (أو من يمثلهم) .... ومهمتها أن تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الامن ،وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بالنواحى الحربية التى يحتاج اليها لحفظ السلم والأمن الدوليين ،ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ،وتنظيم التسليح ونزع السلاح . وتكون هذه اللجنة مسئولة - تحت اشراف مجلس الامن - عن التوجيه الاستراتيجى لاى قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس .

ومن حقها دعوة أى دولة ليست ممثلة فيها للاشتراك فى عملها اذا كان من شأن ذلك المساعدة فى أداء مهمتها .

(ب) لجنة نزع السلاح : وتضم هذه اللجنة كافة اعضاء مجلس الامن وتختص بدراسة المقترحات الخاصة بتنظيم وتخفيض التسليح - وخاصة تحريم اسلحة الدمار الجماعى - والرقابة الدولية الفعالة على استخدام الاسلحة الذرية ،ومنع استخدام الطاقة الذرية فى غير الاعراض السلمية .

(ج) لجنة الخبراء : وتتكون هذه اللجنة من قانونيين

---

(١) راجع نص المادة ٢٩ من الميثاق وايضا نص المادة ٢٩من اللائحة الداخلية لمجلس الامن .

متخصصين ،وتنحصر مهمتها فى دراسة اللائحة الداخلية للمجلس، وتقديم الرأى بشأنها وتفسير الميثاق ... وابداء المشورة فيما يحيله اليها المجلس من موضوعات .

(د) لجنة قبول الاعضاء الجدد : وتتشكل هذه اللجنة من كل الدول الاعضاء بالمجلس ... وتتولى دراسة طلبات الانضمام للمنظمة والتحقق من توافر الشروط الموضوعية والاجرائية وتقديم تقرير بذلك الى المجلس .

(هـ) اللجان الموقتة : وهى لجان ينشئها المجلس لاداء بعض المهمات الخاصة ،ومن ثم فانها محدودة الاجل بانتهاء الغرض الذى انشئت من اجله ،ومن امثلتها : لجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين ،وقوات الطوارئ الدولية فى الكونغو وقبرص والشرق الاوسط .

ثالثا : اختصاصات مجلس الامن :

يعد حفظ السلم والامن الدولى الاختصاص الاساسى والمهمة الاولى المنوط بها لمجلس الامن (١). وقد خوله الميثاق سلطات واسعة تتكافأ مع هذه المسئولية الخطيرة ،فمنحة نوعين من الاختصاص : نوع يباشره كسلطة توفيق يتولى بمقتضاها تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية لمنع تفاقمها مما قد يؤدى الى تهديد السلم أو الأمن الدولى - وقد ورد هذا النوع من الاختصاص فى الفصل السادس من الميثاق ،ودور المجلس هنا دور وقائى .

والنوع الثانى من الاختصاص يباشره مجلس الامن كسلطة

---

(١) مع ملاحظة ان الجمعية العامة للامم المتحدة تتمتع بحق المناقشة واصدار التوصيات فى هذا المجال وفقا للشروط التى

قمع اذا كان هناك تهديد للسلم او الامن او اخلال به أو عدوان وقد ورد هذا النوع من الاختصاص فى الفصل السابع من الميثاق، ويمكن القول ان دور المجلس هنا دور علاجى .

ويباشر مجلس الامن الى جانب ذلك بعض الاختصاصات والسلطات المتعلقة بالشئون الادارية والتنفيذية للأمم المتحدة مثل التوصية بقبول الاعضاء الجدد فى منظمة الامم المتحدة، والاشتراك فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ،وتعيين الامين العام للأمم المتحدة ،والموافقة على اتفاقيات للوصاية الدولية للمناطق ذات الاهمية الاستراتيجية .

ولأهمية الدور الذى يقوم به مجلس الامن فى المحافظة على السلم والامن الدولى فسنتناول ذلك بالتفصيل فى الفصل الثانى.

رابعا : نظام التصويت داخل مجلس الامن (١):

تتولى المادة ٢٧ من ميثاق الامم المتحدة بيان الاحكام الخاصة بالتصويت فى مجلس الامن ،وهذه المادة تنص على مايأتى

١ - يكون لكل عضو من اعضاء مجلس الامن صوت واحد .

٢ - تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الاجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

٣ - تصدر قرارات مجلس الامن فى كافة المسائل الاخرى بموافقة اصوات تسعة من اعضائه ،يكون من بينها اصوات الاعضاء الدائمين متفقة ،بشرط انه فى القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام

= سبق لنا تناولها . وسنتناول اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الامن فى هذا الصدد بشئ من التفصيل فيما بعد .

(١) انظر جودريش وهمبرو - المرجع السابق - ص ٢١٥ وما بعدها .

الفصل السادس والفقرة (٣) من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت .

ويستبين لنا من الفقرة الاولى من هذه المادة ان لكل عضو من مجلس الامن صوت واحد دون التفرقة بين الاعضاء الدائمة والاعضاء غير الدائمة فى المجلس ،وهذا الحكم يتفق مع قاعدة المساواة فى القانون الدولى العام ... وبالنسبة للفقرة الثانية فقد تحددت الاغلبية اللازمة لصدور قرارات مجلس الأمن فى المسائل الاجرائية بتسعة اصوات على الاقل ... وهذا الحكم ايضا يحترم قاعدة المساواة بين الدول من حيث قيمة التصويت حيث لايفرق الميثاق - بالنسبة لهذه المسائل - بين اصوات الاعضاء الدائمة والاعضاء غير الدائمة فى المجلس .. ولكن يؤخذ على ماجاء بهذه الفقرة عدم تحديدها للمسائل الاجرائية حيث ترك الميثاق مهمة تحديد تلك المسائل لمجلس الامن ذاته .. وقد جرى العمل على ان تحديد طبيعة المسألة - أى كونها من مسائل الاجراءات ام من المسائل الاخرى - يعد من الامور التى تسرى عليها قاعدة التصويت فى المسائل الموضوعية .

اما الفقرة الثالثة فقد حددت الاغلبية اللازمة لصدور قرارات مجلس الامن فى المسائل الاخرى - اى فى المسائل غير الاجرائية - بتسعة اصوات على الاقل يكون من بينها اصوات الاعضاء الدائمة متفقة .. وتتضمن هذه العبارة الاخيرة الاعتراف بحق الاعتراض للأعضاء الدائمة فى مجلس الامن ،بمعنى أنه اذا اعترض اى من هذه الدول على مشروع قرار معين ،أمتنع الاستمرار فى الاقتراع عليه ،أما اذا جاء الاعتراض بعد انتهاء الاقتراع ،سقط القرار ،ويسمى هذا الحق (بحق الفيتو)

ويؤخذ على هذا الحق انه اخل بقاعدة المساواة فى القيمة القانونية لأصوات الدول ،وأثار الكثير من الجدل

والنقاش فى المحافل الدولية ،ومازال يثير اعتراضات فقهاء القانون الدولى فى ثلاث نقاط اساسية هى :

(أ) التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية [1] :

لما كان مجلس الامن قد اشار الى أن المسائل التى تصدر فيها قراراته بأغلبية تسعة أصوات ،بصرف النظر عن موافقة أو عدم موافقة اعضاء المجلس الدائمين ،هى المسائل الاجرائية .. وفيما عداها تكون تلك الاغلبية متضمنة موافقة الدول الخمس الكبرى الدائمين فى المجلس ... ولأنه لم يحدد على وجه القطع أى المسائل تكون اجرائية وايها تكون موضوعية. لذلك فقد صارت هذه المشكلة من أهم نقاط الخلاف حول تفسير نظام التصويت فى مجلس الامن ... وقد حاولت الدول الكبرى فى مؤتمر سان فرنسسكو حسم هذه المشكلة فاصدرت تصريحا مشتركا ضمنته قواعد اساسية هى :

- اعتبار كل قرارات المجلس الخاصة بحل المنازعات حلا سلميا من المسائل الموضوعية (وهى الخاصة بتطبيق المواد ٣٣، ٣٤، ٣٦، ٣٧، ٣٨ ،من الميثاق) .

- اعتبار المسائل الواردة فى المواد من ٢٨ الى ٣٢ من الميثاق من المسائل الاجرائية وهى : تمثيل اعضاء المجلس تمثيلا دائما فى مقر المنظمة ،ووجوب عقد اجتماعات دورية للمجلس ،وامكانية عقد اجتماعات المجلس فى غير مقر المنظمة، وانشاء الفروع القانونية التى يرى المجلس ضرورتها لأداء وظائفة ووضع لائحة اجراءاته ،ودعوة اية دولة طرف فى نزاع معروض على المجلس ،أو لها مصلحة تتأثر بصفة خاصة بمسألة ينظرها المجلس الى المشاركة فى المناقشة دون ان يكون لها حق

---

(١) راجع د . الغنيمى فى التنظيم الدولى - المرجع السابق ص ٦٣٢ .

التصويت .

- اعتبار قرار المجلس الذى يفصل فى تحديد ما اذا كانت مسألة معينة اجرائية أو غير اجرائية ،من المسائل الموضوعية التى تتطلب صدور القرار بشأنها بأغلبية تسعة اصوات تتضمن اصوات الاعضاء الدائمة فى المجلس .

الا أنه رغم ذلك فما زالت هذه المشكلة تثير الكثير من اعتراض الفقهاء .

(ب) التفرقة بين النزاع والموقف :-

لما كان مجلس الامن يختص - وفقا لنص المادة ٣٤ من الميثاق - بفحص أى نزاع *Dispute* أو أى موقف *Situation* قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا لكى يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى ... ونظرا لأن المادة ٢٧ / ٣ تقضى بامتناع عضو مجلس الامن عن التصويت اذا كان طرفا فى " نزاع " معروض على المجلس لحله سلميا ... لذلك كان من الضرورى التفرقة بين مايعتبر نزاعا ومايعتبر موقفا بحيث اذا كان العضو طرفا فى نزاع معين وجب عليه الامتناع عن التصويت احتراما لمبدأ عدم جواز الجمع بين وضعى الخصم والقاضى ،أما اذا كان طرفا فى موقف معين يؤدى الى احتكاك دولى فيجوز له الاشتراك فى التصويت .

ولم يورد الميثاق ضابطا للتمييز بين النزاع والموقف الا أن العمل جرى على أنه اذا أدعت دولة ادعاء ما أنكرته عليها دولة اخرى ،كان الأمر نزاعا يحمل معنى الخصومة ،ومن ثم لايجوز لمن كان طرفا فيه أن يصوت فى القرار الصادر بشأنه.

أما الموقف فعبارة عن مشكلة سياسية صعبة قد تتضارب فيهـــا مصالح دول عديدة اكثر من اتصالها بأطراف معينة
ومن هذا يمكن القول أن كل نزاع دولى يمثل فى حقيقته موقفا دوليا ، بينما لاينطوى كل موقف على نزاع دولى ...ولعل صعوبة ايجـاد معيار دقيق للتفرقة بين النزاع والموقف يرجع الى هذا التداخل فى المسألتين ... وقد أرادت الجمعية الصغيرة التى شكلتهـا الجمعية العامة فى ١٥ يوليو سنة ١٩٤٨ ازالة اللبس القائـم بين صفتى النزاع والموقف ،فأشارت الى أن المشكلة تأخذ صفـة النزاع الدولى فى الحالات الآتية (١).

١ - اذا كان اطراف المشكلة قد اتفقوا على اعطائهـا وصف النزاع .

٢ - اذا كانت المشكلة قد نشأت نتيجة ادعاء دولـة بمخالفة دولة اخرى لالتزاماتها الدولية وانكرت الاخيرة هـذا الادعـاء .

٣ - اذا أدعت دولة بأن دولة اخرى قد أضرت بحقوق دولة ثالثة وأقرت الاخيرة هذا الادعاء فتصبح طرفا فى النزاع .

ويمكن القول عموما ان التقاليد الجارى عليها العمـل فى مجلس الامن تلقى على عاتق الاعضاء التزاما وديا بالامتنـاع عن المشاركة فى التصويت عند نظر المجلس للشكاوى التـى يكونون طرفا فيها (٢)... كما أن اعتبار المشكلة تمثل موقفـا

---

(١) انظر : د . مفيد شهاب - المرجع السابق ص ٣٠٦،وايضا الدكتور حسن الحلبى ،مبادىء الامم المتحدة ،القاهرة سنة ١٩٧٠ ، ص ١٢٨ .

(٢) انظر : د . حافظ غانم " المرجع السابق " ص ١٧٤ . وراجع ايضا الدكتور حامد سلطان " القانون " الدولى العام فى وقت السلم " سنة ١٩٦٨ - ص ٩٥٥ .

آم نزاعا ،مسألة تدخل فى السلطة التقديرية لمجلس الامن،وهو المختص وحده بتقدير ذلك ،دون اعتبار لوجهة نظر الدولة الشاكية (١)

(ج) أثر امتناع العضو الدائم عن التصويت أو تغيبه عن حضور جلسات المجلس : -

أثيرت هذه المشكلة بمناسبة امتناع الاتحاد السوفيتى عن حضور جلسات مجلس الامن التى صدرت فيها القرارات الخاصة بالتدخل فى كوريا (١٩٥٠) وقد استقر الرأى على أن غياب احد أعضاء مجلس الامن الدائمين أو امتناعه عن حضور جلسات مجلس الامن لايمكن اعتباره بمثابة استخدام حق الفيتو ضد القرار المعروض ،وانما يعتبر مجرد امتناع عن التصويت لايؤثر فى صحة قرارات مجلس الامن (٢)

(د) تقدير حق الفيتو : -

ادى استخدام الدول الكبرى لحق الاعتراض على القرارات المعروضة على مجلس الامن الى عجز المجلس عن أداء مسئولياته فى مواجهة حفظ السلم والأمن الدولى ... وقد ساعد على شل مجلس الامن وعرقلة نشاطه فى هذا المجال انقسام الدول الكبرى الى كتلتين احداهما تتزعمها الولايات المتحدة الامريكية والاخرى يتزعمها الاتحاد السوفيتى . وقد ادى اسراف هاتين الكتلتين فى استخدام حق الفيتو الى انعدام فعالية مجلس

(١) انظر : د . محمد سامى عبد الحميد " المرجع السابق" ص ١٩٧ وايضا : هانس كلسن " المرجع السابق " ص ٢٦١ ومابعدها .

(٢) راجع : كروا س " المنظمات الدولية وسيادة الدول الاعضاء " باريس سنة ١٩٦١ ص ١٩٦ .

الامن كأداة تنفيذية للأمم المتحدة ، الأمر الذى أدى بالجمعية العامة الى مناشدة الدول الكبرى بموجب قرارها الصادر فى ١٤ ابريل سنة ١٩٤٨ الا تسرف فى استخدامه ،وان تقصره على المسائل الموضوعية الهامة • كما دعاها ايضا الى اصدار قرار الاتحاد • من اجل السلم فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ وبموجبه يمكن للجمعية العامة استخدام القوة عند وقوع العدوان وذلك اذا فشل مجلس الامن فى اصدار القرارات اللازمة مما ادى الى نقل مركز الثقل الى الجمعية العامة التى اصبحت تتمتع فعلا بالسلطة الرئيسية للمحافظة على السلم والامن الدولى •

واذا كان هناك من يهاجم وجود حق الفيتو فى نظام التصويت بمجلس الامن ويعتبره اساس فشل نظام الامن الجماعى ••• ومن ثم يطالب بالغائه ،أو تقييد حالات استعمالة ،فهناك ايضا من ينادى بضرورة الابقاء عليه كميزة للدول الكبرى تساعدها على تحمل مسئولياتها الكبيرة فى حفظ السلام العالمى ،وسلاح يمكن استخدامه للتوازن السياسى العالمى (١)

ونحن نتفق مع الرأى القائل بأن حق الفيتو لاينطوى على ضرر دائما ،بل قد يكون فيه نفع فى بعض الاحيان ،وليس فى طبيعته عيب جوهرى ،وانما العيب يترتب على كيفية استعماله وعلى الظروف التى يستعمل فيها ،ولايعيب الحق من حيث هو حق ان يسىء صاحبه استعماله (٢)• ومن ثم فمن الواجب على الدول الكبرى ان تعود للتعاون فيما بينها ،وان تتجه سويا للقضاء على مايعكر صفو الامن والسلم الدولى •••• وحينئذ يمكن أن يعلو نظام الامم المتحدة بوضعه الراهن ليحقق آمل البشرية فى

---

(١) راجع آراء كل من :
د • حافظ غانم " المرجع السابق " ص ١٩٨
د • عائشة راتب " المرجع السابق " ص ١٤٨ •
(٢ راجع رأى الدكتور حامد سلطان - المرجع السابق - ص ٩٥٨ •

تحقيق الامن والسلام العالمى .

(٣) المجلس الاقتصادى والاجتماعى

من المسلم به ان مشاكل العالم الاقتصادية والاجتماعية تعتبر احد الاسباب الجوهرية فى تهديد السلم والأمن الدوليين... ومن ثم كان الاتجاه نحو حل تلك المشاكل ليس فى الواقع سوى وسيلة من وسائل تحقيق الامن والسلام العالمى ... من هنا كان حرص واضعى ميثاق الامم المتحدة على ابراز اهمية التعاون فى هذا الشأن . فجاءت ديباجة الميثاق تقرر أن : " شعوب الامم المتحدة قد آلت على نفسها ان تعمل على ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك " كما ان الميثاق افرد فصلا كاملا " وهو الفصل التاسع) لبيان جوانب التعاون الدولى فى هذه المجالات ،وخصص جهازا مستقلا للاشراف على تحقيق هذا التعاون وهو :" المجلس الاقتصادى والاجتماعى " . ولأن هذا المجلس يعتبر احد الفروع الهامة لمنظمة الامم المتحدة ،لذلك نتناول دراسة تشكيله ،واختصاصاته ونظام العمل به ،وأحكام التصويت داخله على النحو التالى(١) :

(أولا) تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

يتشكل المجلس الاقتصادى والاجتماعى وفقا لنص الفقرة الاولى من المادة الحادية والستين من الميثاق - بعد تعديلها فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٧١ - من ٥٤ عضوا يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية العامة من بين اعضاء الامم المتحدة ،ويعتبر انتخاب

---

(١) راجع بصفة عامة كل من :
- د . حافظ غانم ،المرجع السابق ،ص ٣٢٩ ومابعدها .
- د . عائشة راتب ،المرجع السابق ،ص ١٤٧ ومابعدها .
- د . محمد سامى عبد الحميد ،المرجع السابق ص ٢٥٢ومابعدها

=

هؤلاء الاعضاء من المسائل الجوهرية الهامة التى تصدر بالنسبة لها قرارات الجمعية بأغلبية الثلثين .

وقد حدد الميثاق مدة العضوية فى المجلس بثلاث سنوات، واجاز اعادة انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة ،وذلك على خلاف ماهو متبع بالنسبة للاعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن حيث لايجوز اعادة انتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدة عضويتهم.

ويلاحظ ان الميثاق - حرصا منه على ضمان ثبوت تشكيل المجلس - فقد قضى فى المادة ٦١ بأن يتم انتخاب ثلث الاعضاء كل سنة ،ويسمح هذا التجديد باعطاء الفرصة لجميع الدول الاعضاء فى الامم المتحدة بالاشتراك فى اعمال المجلس .

وقد جرى العمل عند انتخاب اعضاء المجلس على مراعاة التوزيع الجغرافى العادل ،وكفالة التمثيل المناسب لمناطق العالم المختلفة وبخاصة مناطق الدول النامية ... ولم يشترط الميثاق شروطا معينة لانتخاب العضو سوى كون الدولة عضوا فى الامم المتحدة ... ورغم ان المادة ٦١ لاتقرر امتيازات من حيث العضوية للدول الكبرى ،الا أن العمل جرى على أن يتم انتخاب اعضاء المجلس بحيث تكون جميع الدول الاعضاء الدائمة فى مجلس الامن ممثلة فيه بصورة دائمة .

(ثانيا) اختصاصات المجلس الاقتصادى والاجتماعى : -

يعتبر المجلس الاقتصادى والاجتماعى بمثابة الاداة التى بموجبها تعمل الامم المتحدة على تحقيق أهدافها فى مجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى. وتحدد المواد ٦٢ - ٦٦ اختصاص

═ د . جعفر عبد السلام ،المرجع السابق ،ص ٤٥١ ومابعدها .

المجلس الاقتصادي والاجتماعي على النحو التالي :-

١ - للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ان يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في امور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ومايتصل بها ،كما له أن يوجه الى مثل تلك الدراسات والى وضع مثل تلك التقارير . وله أن يقدم توصياته في أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى اعضاء الامم المتحدة والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٢ - له أن يقدم توصيات فيما يختص باشاعة احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية ومراعاتها .

٣ - وله ان يعد مشروعات اتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل في دائرة اختصاصه .

٤ - وله ان يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه ،وفقا للقواعد التي تضعها الامم المتحدة .

٥ - وله ان يضع مع الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات - والتي تضطلع بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة - اتفاقات تحدد الشروط التي بمقتضاها يتم الوصل بينها وبين الامم المتحدة ،وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (مادة ٥٧ ، ٦٣) .

٦ - وله ان يقوم بتنسيق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها ،وتقديم توصياته اليها ،والى الجمعية

العامة ،واعضاء الامم المتحدة .

٧ - وله ان يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ،ويضع مع أعضاء الأمم المتحدة ،ومع الوكالات المتخصصة مايلزم من الترتيبات ،كما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه ،وله ان يبلغ الجمعية ملاحظاته على هذه التقارير (مادة ٦٤) .

٨ - وله ان يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات، وان يعاونه متى طلب اليه ذلك (مادة ٦٥) .

٩ - وله ان يقوم بتنفيذ توصيات الجمعية العامة المتعلقة بالوظائف التى تدخل فى اختصاصه (مادة ٦١) .

١٠ - وله ان يقوم - بعد موافقة الجمعية العامة - بالخدمات اللازمة لاعضاء الامم المتحدة أو الوكالات المتخصصة متى طلب اليه ذلك (مادة ٦٦ /٢) .

١١ - واخيرا فان المجلس الاقتصادى والاجتماعى له أن يقوم بالوظائف الاخرى التى تعهد بها اليه الجمعية العامة، أو التى ينص عليها الميثاق ،وعلى الاخص تلك التى نصت عليها المادة ٧٠ من الميثاق الخاصة " باجراء الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه " .

(ثالثا) نظام العمل داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

يجتمع المجلس الاقتصادى والاجتماعى كلما دعت الحاجة

الى ذلك وفقا للائحة التى يضعها ... ويجب ان تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من اغلبية اعضائه ،وتنص اللائحة الداخلية للمجلس على أن يعقد دورتين عاديتين على الاقل كل سنة" ،وذلك الى جانب امكانية عقد دورات استثنائية اذا طلب ذلك مجلس الامن ،أو الجمعية العامة ،أو أغلبية اعضاء المجلس ،أو مجلس الوصاية ،أو احدى الدول الاعضاء فى الامم المتحدة ،أو احدى الوكالات المتخصصة وفقا للشروط اللائحة الداخلية للمجلس .

وقد انشا المجلس عددا من اللجان لمعاونته فى مباشرته مهمته ،وهى لجان اقتصادية اقليمية ،ولجان فنية متخصصة ،ولجان خبرة دائمة ويستند حق المجلس فى انشاء تلك اللجان الى المادة ٦٨ من الميثاق التى جاء بها : " ينشىء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ،كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج اليها لتأدية وظائفه " .

(رابعا) : احكام التصويت داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

تنظم المادة السابعة والستون من ميثاق الامم المتحدة التصويت داخل المجلس فتقضى على ان : " ١ - يكون لكل عضو من اعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد . ٢ - تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى باغلبية الحاضرين المشتركين فى التصويت " .

وعلى ذلك فان نظام التصويت داخل المجلس يتفق وقاعدة المساواة الكاملة بين جميع اعضاء المجلس ،حيث ان لكل عضو صوت واحد ..... كما ان القرارات تصدر بالاغلبية المطلقة

للاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت دون تفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية على عكس ماهو متبع بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الامن .

ويلاحظ ان المقصود بعبارة " الاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت " المنصوص عليها ،تعنى هنا ان احتساب الاصوات يتم على اساس كل من صوت بنعم أو بلا من الدول الاعضاء اما الممتنعون عن التصويت من اعضاء المجلس فلا يعتبرون مشتركين فى التصويت (المادة ٦٠ / ٢ من اللائحة الداخلية للمجلس) وفى حالة تساوى اصوات المؤيدين لاقتراح معين مع اصوات المعارضين لهذا الاقتراح ،فان مثل هذا الاقتراح يعتبر مرفوضا . والقرارات التى يتم الموافقة عليها لاتعتبر قرارات بمعنى الكلمة (أو حسبما جاء بنص المادة ٦٧ من الميثاق)وانما تعتبر توصيات لاتتمتع بأية قوة ملزمة " اذ ليس للمجلس أى سلطان مباشر على اعضاء المنظمة ،وكل مايختص به اساسا ،هو معاونة الجمعية العامة بتقديم الدراسات والمعلومات والتوصيات فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية " (١).

(٤) مجلس الوصاية

انشا ميثاق الامم المتحدة فى الفصل الثانى عشر منه نظاما دوليا جديدا اطلق عليه اسم نظام الوصاية ،وقد جاء هذا النظام ليحل محل الانتداب الذى عرفته عصبة الامم ،والهدف من هذا النظام ادارة الاقاليم التى يتم اخضاعها له بموجب اتفاقات فردية وكذلك للاشراف عليها، ... وقد أطلق الميثاق عليها اسم " الاقاليم المشمولة بالوصاية " وتشمل هذه الاقاليم

---

(١) انظر الدكتور محمد سامى عبد الحميد ،المرجع السابق ص ٢٥٩ .

مايلـــــى :

(أ) الاقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب فى عهد عصبة الأمـــــم .

(ب) الاقاليم التى تقطع من دول الاعداء نتيجة للحـــرب العالمية الثانية .

(جـ) الاقاليم التى تضعها فى الوصاية بمحض اختيارهـــا دول مسئولة عن ادارتها .

وقد انشأ ميثاق الامم المتحدة جهازا خاصا ليتولـــى المساهمة فى الاشراف على الاقاليم التى تخضع لهذا النظام هـــو مجلس الوصاية ،ويعمل هذا المجلس تحت اشراف الجمعية العامـة ، ويقوم بمعاونة مجلس الامن عند مباشرتة لأختصاصاته فى هـــذا الشأن ،ومن الملاحظ ان نشاطه سيتوقف بعد حصول الاقاليـــم الموضوعة تحت الوصاية على استقلالها وتمتعها بالحكم الذاتـى، بل ان نظام الوصاية يعتبر نظاما مؤقتا ومرتبطا فى وجـــوده تلك الاقاليـــم .

ويهمنا ان نشير الى كيفية تشكيل مجلس الوصايـــة ، واختصاصاته ،ونظام العمل داخله على النحو التالى :

(أولا) : تشكيل مجلس الوصاية :

يتشكل مجلس الوصاية على النحو التالى :

(أ) الاعضاء الذين يتولون ادارة اقاليم مشمولـــة بالوصايـــة .

(ب) الدول الكبرى التى لاتتولى ادارة اقاليم مشمولـة بالوصايـــة .

(ج) العدد الذى يلزم من اعضاء الامم المتحدة الآخرين بحيث يكون جملة اعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين ،فريق يضم الاعضاء الذين يقومون بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية والفريق الآخر يضم الاعضاء الذين لايمارسونها وتقوم الجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الاعضاء لمدة ثلاث سنوات .

(ثانيا) اختصاصات مجلس الوصاية :

يقوم مجلس الوصاية - تحت اشراف الجمعية العامة - بتنفيذ نظام الوصاية وتحقيق اهدافه على النحو الذى اوضحته المادتين ٨٧ ، ٨٨ من الميثاق والتى نصتا على أن مجلس الوصاية يختص بالآتى : -

١ - النظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالادارة .

٢ - تلقى الشكاوى والعرائض المختلفة المقدمة من الافراد والجماعات والقيام بفحصها والتشاور بشأنها مع السلطة القائمة بالادارة .

٣ - تنظيم زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصاية فى اوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة .

٤ - وضع طائفة من الاسئلة عن تقديم سكان كل اقليم مشمول بالوصايلا فى الشئون السياسية والاجتماعية والتعليمية ، على ان تقدم السلطة القائمة بالادارة تقريرا سنويا للجمعية العامة يتم وضعه على ضوء هذه الاسئلة .

(ثالثا) نظام العمل داخل مجلس الوصاية :

يضع مجلس الوصاية لائحته الداخلية التى توضح نظام

سير العمل داخله واجراءاته ،وقد قررت اللائحة التي تم وضعها في سنة ١٩٤٧ على أن يجتمع المجلس في دورتين عاديتين كل سنة ،ويجوز له أن يعقد دورات خاصة استثنائية كلما دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب اغلبية اعضائه أو الجمعية أو مجلس الامن او المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولكل عضو في المجلس صوت واحد ،وتصدر القرارات باغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت ،واذا حدث وتساوت الاصوات يعاد التصويت مرة أخرى في الجلسة التالية . واذا تكرر التساوي اعتبر مشروع القرار مرفوضا .

ولقد تضاءل دور مجلس الوصاية حاليا بعد ان حصلت معظم الاقاليم الخاضعة لنظام الوصاية على استقلالها ... ولم يعد باق تحت الوصاية الا أقليمين فقط ... وقد ترتب على ذلك ان تضاءل عدد اعضاء مجلس الوصاية حيث لايضم حاليا سوى ست دول فقط منها الخمس دول الكبرى ودولة واحدة غير كبرى هي استراليا التي تدير اقليم غينيا الجديدة [١].

ومما لاشك فيه ان حصول اغلب الاقاليم التي كانت موضوعة تحت الوصاية على استقلالها ،يدل دلالة قاطعة على أن مجلس الوصاية قام بأداء مهمته على الوجه الاكمل ،وبالتالي يكون قد أدى للانسانية خدمات جليلة لايمكن التهوين من شأنها .

(٥) الامانة العامة

تعتبر الامانة العامة احد الفروع الرئيسية لمنظمة الامم المتحدة وذلك طبقا لنص المادة ٧ / ١ من الميثاق ، وهي كجهاز اداري وفني دائم ،فانها تعمل بالتنسيق مع باقي الفروع

---

(١) راجع : د . الشافعي بشير - المرجع السابق - ص ١٢٣
د . مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٣٣٣ .

الاخرى لتحقيق اهداف ومبادىء الامم المتحدة .

وتتكون الامانة العامة من امين عام وعدد من الموظفين يكفى لمواجهة حاجات المنظمة ويعملون تحت اشرافه ورئاسته ، وسوف نتناول الوضع القانونى لكل من الامين العام والموظفين التابعين له على النحو التالى :

(أولا) : الأمين العام :

الامين العام هو قمة الجهاز الادارى فى الامم المتحدة.. ويلعب دورا هاما واساسيا فى نشاط المنظمة ... الأمر الذى يتطلب معه أن يكون المرشح لشغل هذا المنصب شخصية مرموقة ومؤثرة فى عالم العلاقات الدولية ،وعلى أعلى درجة من الكفاءة والنزاهة والمهارة الدبلوماسية المحايدة .

وتقوم الجمعية العامة بتعيينه بناء على توصية مجلس الامن وذلك لمدة خمس سنوات ،ومن الملاحظ ان توصية مجلس الأمن بشأن اختيار الأمين العام لابد من صدورها بأغلبية لاتقل عن تسعة اعضاء من المجلس من بينهم أصوات الدول الخمس الكبرى ، أى أن التصويت على أنتخاب الأمين العام داخل مجلس الأمن، يعتبر من المسائل الموضوعية ،بينما يصدر قرار الجمعية العامة باختيارة بالاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ،لان هذا الموضوع لم يرد ضمن المسائل التى اشترطت المادة ١٨ / ٢ أن يتم التصويت عليها بأغلبية الثلثين (١)

---

(١) قامت الامم المتحدة بتعيين المسيو " تريجفى لى " كأول امين عام لها فى أول فبراير سنة ١٩٤٦ وهو نرويجى الجنسية وكان وزيرا للخارجية فى بلاده ... وعندما بحثت الأمم المتحدة فى نهاية عام ١٩٥٠ تجديد مدة خدمته ،استخدم الاتحاد السوفيتى حق الفيتو ضد التجديد مبررا اعتراضه على أن الامين العام متحيزا للولايات المتحدة الامريكية ... وعندما تعذر
==

ويمارس الامين العام اختصاصات محددة نص عليها الميثاق كما يقوم ببعض الاعمال التى توكل اليه بموجب قرارات من اجهزة الامم المتحدة الاخرى . على أن أبرز اختصاصات الأمين العام تنقسم الى نوعين اختصاصات ادارية واختصاصات سياسية (١)

(أ) الاختصاصات الادارية للأمين العام :

لما كان الامين العام هو اعلى موظف ادارى فى منظمة الامم المتحدة فانه يعد المسئول الاول عن تسيير المنظمة ، وتنحصر اختصاصاته فى نطاق هذا المجال فى الآتى : -

---

* اتفاق الدول الكبرى على ترشيح امين عام غيره ،قررت الجمعية العامة فى أول نوفمبر سنة ١٩٥٠ بقاء " تريجفى لى " مدة ثلاث سنوات . وقد كان هذا الاجراء غير القانونى محل اعتراض من الكثيرين لان تعيين الامين العام بصريح نص الميثاق لابد فيه من موافقة مجلس الامن ... ولم يستمر تريجفى لى فى منصبه حيث قدم استقالته فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٥٢ ،وخلفه المسيو داج همرشلد السويدى الجنسية فى ١٠ ابريل سنة ١٩٥٣ ... وكان وزير دولة ومساعدا لوزير الخارجية فى بلاده ،وقد تقرر اعادة تعيينه فى منصبة فى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٥٧ لمدة خمس سنوات تبدأ من ١٠ ابريل سنة ١٩٥٨ الا انه لم يستكمل مدته بسبب وفاته فى حادث سقوط طائرة كانت تقله لزيارة الكونغو اثناء ازمتها فى عام ١٩٦١ . وقررت الامم المتحدة فى نوفمبر ١٩٦٢ أن يستكمل " يوثانت " وهو من بورما وكان مندوبا لبلاده فى الامم المتحدة مدة الامين العام الراحل والتى كانت تنتهى فى ١٠ ابريل سنة ١٩٦٣ ثم تقرر تعيينه امينا عاما لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ تعيينه امينا عاما بالنيابة ،ثم جددت الأمم المتحدة خدمته لخمس سنوات اخرى انتهت فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧١ . وجاء بعده كورت فلدهايم وهو نمساوى وكان وزيرا للخارجية فى بلاده وظل قائما باعباء الامانة العامة للأمم المتحدة حتى نهاية سنة ١٩٨١ . ثم خلفه بعد ذلك دى كويبار الذى مازال قائما باعباء هذا المنصب حتى الآن .

(١) راجع الدكتور محمد حافظ غانم - المرجع السابق ص ٢٦٣ ومابعدها .

١ - تعيين موظفى الامانة العامة وترقيتهم وتوقيع العقوبات الادارية عليهم وعزلهم

٢ - اعداد جداول الاعمال المؤقتة لفروع المنظمة ودعوتها للاجتماع فى الظروف غير العادية .

٣ - الاشراف على الاعمال الادارية من تلقى وترجمة وطبع وتوزيع الوثائق والتقارير والقرارات الخاصة باجتماعات فروع المنظمة الاخرى عدا محكمة العدل الدولية .

٤ - امداد فروع المنظمة بالمعلومات والدراسات الفنية التى تحتاجها فى المسائل التى تتولى بحثها .

٥ - اعداد مشروع ميزانية المنظمة وعرضه على الجمعية العامة .

٦ - تلقى طلبات الانضمام الى عضوية الامم المتحدة .

٧ - تلقى البيانات الخاصة بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

٨ - تسجيل ونشر المعاهدات التى تبرمها الدول الاعضا

٩ - التعاقد باسم الامم المتحدة وتمثيلها أمام المحاكم الداخلية والدولية والمنظمات الاخرى .

١٠ - تقديم تقرير سنوى عن نشاط المنظمة الى الجمعية العامة .

(ب) الاختصاصات السياسية للأمين العام :

تتضمن المادة ٩٩ من الميثاق النص على أن " للأمين

العام أن ينبه مجلس الأمن الى آية مسألة يرى انها تهدد حفظ السلم والأمن الدولى " .

ولاشك ان قيام الامين العام بمهام هذه السلطة يتطلب منه التدخل فى حل المنازعات الدولية بصفة غير مباشرة ،عن طريق الاتصال بالأطراف المتنازعة ،واذا ماأعوزته الحيل الدبلوماسية للوصول الى تسوية هذا النزاع ،فانه يستطيع لفت نظر مجلس الامن الى خطورة المشكلة اذا كان استمرارها يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ،وبالاضافة الى ذلك فان الامين العام يملك الاختصاصات السيلسية الاتية :

١ - حضور اجتماعات مجلس الامن والجمعية العامة وسائر فروع منظمة الإمم المتحدة ولجانها الرئيسية ،وله ان يبدى وجهة نظره فى المسائل المعروضة سواء شفويا أو كتابة .

٢ - القيام بالمهام السياسية التى يكلفه بها مجلس الامن او الجمعية العامة .

٣ - القيام بدور الوسيط فى تسوية المنازعات الدولية بناء على طلب بعض الدول ،والقيام بدور المستشار غير الرسمى لبعض الحكومات عن طريق تقديم مشورته ونصحه لتلك الحكومات فى المشاكل السياسة الدولية التى تصادفه .

ولاشك ان دور الامين العام فى العلاقات السياسية الدولية يتعاظم يوما بعد يوم ،خاصة بعد أن اصبح تقريره السنوى بمثابة مرآة ينعكس عليها نشاط الأمم المتحدة ومشاكل العالم خلال العام . بالاضافة الى مايتضمنه هذا التقرير من افكار واتجاهات ودراسات خاصة وبايجاد الحلول المناسبة لكل مايعرضه التقرير من مشكلات .

(ثانيا) موظفو الامانة العامة : -

سبق ان ذكرنا ان هناك عددا كبيرا من الموظفين الذين يعملون تحت اشراف ورئاسة الامين العام ،وهؤلاء الموظفون يتم تعيينهم بمعرفة الامين العام وفقا لاحكام لائحة مستخدمى الأمم المتحدة التى أقرتها الجمعية العامة فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٢، وقد بلغ عدد موظفى الامم المتحدة نحو ثلاثة عشر ألف موظف ، منهم حوالى خمسة آلاف يعملون فى مقر الأمم المتحدة بنيويورك وحوالى ألف وخمسمائة يعملون بمقرها الاوربى بجنيف . ويراعى فى اختيارهم ان يكونوا على مستوى عال من القدرة والكفاءة والنزاهة بغض النظر عن جنسيتهم . وموقف حكوماتهم منهم . مع ضرورة توفر اقصى مايستطاع من معانى التوزيع الجغرافى العادل.

(ثالثا) : الوضع القانونى لكل من الامين العام وموظفى الامانة العامة :

يعتبر الامين العام وموظفى الامانة العامة من الموظفين الدوليين الذين ينطبق عليهم كافة القواعد التى تحكم وضعهم الوظيفى ... وقد تعهدت الدول اعضاء الامم المتحدة فى المادة مائة من الميثاق باحترام الصفة الدولية البحتة لمسئوليات الامين العام والموظفين ،وبالاتسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم ،كما حرم الميثاق على الامين العام والموظفين ان يطلبوا أو أن يتلقوا فى تأدية عملهم تعليمات من أى حكومة أو من أى سلطة خارجية عن منظمة الامم المتحدة وأوجب عليهم الميثاق ان يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء الى مراكزهم بوصفهم موظفيم دوليين مسئولين امام المنظمة وحدها.

وباعتبارهم موظفين دوليين فان الامين العام وموظفيه يتمتعون بالضمانات والامتيازات البلوماسية مثلهم فى ذلك مثل رجال السلك الدبلوماسى [1] وقد تم ابرام الاتفاقية فى عام ١٩٤٦

---

(١) راجع نص المادة ١٠٥ - ٢ من الميثاق

تحدد طبيعة وحدود هذه المزايا والحصانات على وجه التفصيل[١]

(٦) محكمة العدل الدولية

ظل المجتمع الدولي لمدة طويلة يفتقد وجود هيئة أوجهة قضائية تختص بالنظر فى الخصومات التى تنشأ بين أعضائه • وكان افتقار المجتمع الدولى الى وجود مثل تلك الهيئة أحد الاسباب التى أشاعت الفوضى فى العلاقات الدولية وأظهرت المجتمع الدولى بمظهر المجتمع الواهن الاساس •• المصدع الاركان •• الدائم الحروب •

ولأن أى نظام قانونى فى أى مجتمع لايمكن أن يسوده الاحترام والالتزام الا اذا وجدت الهيئة أو الجهة القضائية التى تختص بالنظر فى الخصومات التى تنشأ بين أعضاء هذا المجتمع لذا فقد دأب المشتغلون بالقانون الدولى - أفرادا، وهيئات - على العمل على تهيئة الجو ،وتوجيه الرأى العام الدولى نحو فكرة انشاء محكمة قضائية دولية دائمة يكون من اختصاصها الفصل فى المنازعات القانونية التى تنشأ بين الدول •

وقد أثمرت تلك الدعوة بعد انتهاء الحرب العالمية الاولى حيث تم انشاء محكمة العدل الدولية الدائمة فى ديسمبر سنة ١٩٢٠ بموجب بروتوكول يتضمن نظامها الاساسى ،وقد بلغ عدد الدول التى وقعت وانضمت اليه احدى وخمسين دولة •

وقد ظلت تلك المحكمة فى مباشرة وظيفتها منذ انشائها فى ديسمبر سنة ١٩٢٠ الى أن توقف نشاطها فى سنة ١٩٣٩ على أثر قيام الحرب العالمية الثانية وما ترتب على ذلك من انهيار نظام عصبة الامم التى كانت ترتبط به المحكمة[٢].

---

(١) راجع بالنسبة للحصانات والمزايا التى يتمتع بها موظفو الامم المتحدة - الدكتور حافظ غانم - المرجع السابق - ص ٢٧٩ ، ٢٨١.

(٢) يلاحظ انه فى الفترة التى باشرت محكمة العدل الدولية الدائمة نشاطها فيما بين سنة ١٩٢٢ ،وسنة ١٩٣٨ فقد قامت بنظر

وكان من الطبيعى عندما بدأت دول " الامم المتحدة " فى التفكير فى اعادة تنظيم المجتمع الدولى على أسس جديدة ... أن يكون انشاء محكمة دولية من بين المسائل الرئيسية فى هذا التنظيم ... ومن ثم فقد تم اعداد نظام أساسى للمحكمة تحت اسم " محكمة العدل الدولية "والحق هذا النظام بميثاق الامم المتحدة وصار بالتالى جزءا لايتجزأ من الميثاق .

وتعتبر المحكمة بعد اعادة تشكيلها الجهاز القضائى الرئيسى لمنظمة الامم المتحدة ولهذا نصت المادة ٩٢ من الميثاق على أن :

" محكمة العدل الدولية هى الاداة القضائية الرئيسية للامم المتحدة ،وتقوم بعملها وفق نظامها الاساسى الملحق بهذا الميثاق وهو مبنى على النظام الاساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى وجزء لا يتجزأ من هذا الميثاق " .

وسنقوم فيما يلى بدراسة النظام القانونى للمحكمة من حيث تشكيلها ومدى اختصاصها والاجراءات القضائية التى تتبع امامها وحجية الاحكام التى تصدرها وطرق الطعن فيها ،وأخيرا تقدير الدور الذى تقوم به فى تسوية المنازعات الدولية .

أولا) تشكيل محكمة العدل الدولية (١)

ينص النظام الاساسى على أن تتشكل المحكمة من خمسة عشر عضوا من قضاة مستقلين يتم انتخابهم - دون نظر الى جنسيتهم من بين الاشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعين فى ارفع المناصب القضائية أو من بين المتشرعين المشهود لهم بالكفاءة فى القانون الدولى (المادة ٢ من النظام الاساسى) .

---

(١) انظر : كلسن " المرجع السابق " صـ ٤٦٦ ومابعدها .

وتقوم الجمعية العامة للامم المتحدة. ومجلس الأمن ــ كل على حده ــ بانتخاب هؤلاء القضاء من قائمة تشمل مرشحى الدول الاعضاء فى الامم المتحدة ويتم الانتخاب بالاغلبية المطلقة للاصوات ويراعى أن يكون القضاة المنتخبون ممثلين فى مجموعهم للمدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم(المواد ٤ ــ ٩من النظام الاساسى) .

ويتم انتخاب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ،ويجوز بعدها اعادة انتخابهم.. ويقوم القضاةبعد تشكيل المحكمة باختيار الرئيس ونائبه من بينهم لمدة ثلاث سنوات . ويجوز تجديد فترة انتخابهما . ولكى يتوافر لاعضاء المحكمة كافة الضمانات التى تكفل نزاهتهم وحيادهم وابعادهم عن مواطن الشك أو الريبة .فقد احيط منصب القضاة بمحكمة العدل الدولية بسياج من الحصانات والضمانات أهمها (١).

(١) قبل أن يباشر عضو المحكمة عمله ،عليه أن يقرر فى جلسة علنية أنه سيتولى وظيفته بلا تحيز أو هوى ،وأنه لن يستوحى غير ضميرة .

(٢) لايجوز لعضو المحكمة أن يتولى احدى الوظائف السياسية أو الادارية كما لايجوز له أن يشتغل بعمل آخر من قبيل أعمال المهن .. وعند قيام الشك فى ذلك ... يكون من اختصاص المحكمة الفصل فى هذا الامر .

(٣) لايجوز لعضو المحكمة مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أومحام فى أية قضية أو الاشتراك فى الفصل فى أية دعوى سبق له أن كان وكيلا عن أحد اطرافها ،أو مستشارا أو محاميا أو سبق عرضها عليه بصفته عضوا فى محكمة أهلية أو دولية أو لجنة تحقيق أو اية صفة أخرى . وعند قيام الشك فى هذا الشأن تفصل المحكمة فى الامر .

---

(١) انظر : كلسن " المرجع السابق " ص ٤٧١ .

(٤) لايجوز عزل أحد قضاة المحكمة من وظيفته سواء كان طلب الفصل مقدم من الدولة التى ينتمى اليها القاضى بجنسيته ، أو من أحد فروع منظمة الامم المتحدة .. باستثناء ما اذا اجمع سائر قضاة المحكمة على أنه قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة .

(٥) اذا رأى أحد أعضاء المحكمة - لسبب خاص - وجوب امتناعه عن الاشتراك فى الفصل فى قضية معينة .. فعليه أن يخطر رئيس المحكمة بذلك . واذا رأى رئيس المحكمة - لسبب خاص - أنه لايجوز أن يشترك أحد أعضاء المحكمة فى الفصل فى قضية معينة فعليه أن يخطر العضو بذلك .. وعند اختلاف وجهات النظر بين كل من رئيس المحكمة والعضو فى مثل هذه الاحوال فان المحكمة تقضى فى هذا الخلاف .

٦) يتمتع أعضاء المحكمة بامتيازات وحصانات الدبلوماسيين فى البلاد التى يقيمون فيها أو يمرون بها .

٧) يمنح عضو المحكمة مرتبا ضخما يعد به عن كافة المغريات والوعود المختلفة .

ثانيا) اختصاص محكمة العدل الدولية

لمحكمة العدل الدوليه وظيفتان ; وظيفة قضائية وأخرى استشارية ونتناول كل وظيفة من هاتين الوظيفتين على حدة :

(أ) الوظيفة القضائية

تختص محكمة العدل الدولية بنظر المنازعات التى تنشأ بين الدول وولايتها فى نظر تلك المنازعات ولاية اختيارية أى على رضاء جميع المتنازعين بعرض أمر الخلاف عليها لنظر والفصل فيه .. ويستفاد ذلك من نص المادة ٣٦ من النظام الاساسى للمحكمة

حيث جاء فى فقرتها الاولى : " تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يرفعها اليها الخصوم ،كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الامم المتحدة. أو فى المعاهدات والاتفاقيات المعمول بها " . كما يستفاد ذلك من نص المادة، ٩٥ من ميثاق الامم المتحدة حيث جاء بها : " ليس فى هذا الميثاق ما يمنع أعضاء الامم المتحدة من أن يعهدوا بحل ما ينشأ بينهم من خلاف الى محاكم أخرى بمقتضى اتفاقيات قائمة من قبل، أو يمكن أن تعقد بينهم فى المستقبل " أى أن الميثاق - بموجب هذه المادة. - لم يجعل اللجوء الى محكمة العدل الدولية أمرا ملزما لاطرافه ،وانما أجاز للاعضاء الحق فى اللجوء الىأى جهة قضائية يتم الاتفاق عليها لتسوية ما قد ينشأ بينهم من خلافات.

وويلاية محكمة العدل الدولية على هذا النحو تختلف تمام الاختلاف عن ولاية جهات القضاء الداخليه التى تتميز بالولاية الجبريه لنظر المنازعات الدخليه .. وقد حاولت بعض الوفود فى مؤتمر سانفرنسسكو أن تقرر مبدأ الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية فى نظر كافة المنازعات ذات الطابع القانونى ،غير أن هذه المحاولة باءت بالفشل ازاء اعتراض الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتى .. ومن ثم أصبحت الولاية الاختيارية للمحكمة هى الاصل وتثبت برضا الطرفين فى اتفاق خاص يعقد بينهما قبل نشوء النزاع أو بمناسبة نشرئه وقد يثبت أيضا فى تصريحات خاصة ،أو فى مذكرة خاصة ترسل للمحكمة أوالى مسجلها .. وقد يستفاد هذا الرضاء من موقف الأطراف انفسهم . كما اذا قبلوا الترافع أمام المحكمةولم ينكر ايهم اختصاص المحكمة أو ولايتها(١).

اما اذا انعدم التراضى بين المتنازعين ... استحال عرض النزاع على المحكمة ،وذلك عملا بنص المادة ١/٣٦ من النظام الاساسى للمحكمة والسابق الاشارة اليها.

---

(١) راجع رسالتنا للدكتوراه ،ص ٤٧٨ ،هامش "٢٣".

.. الولاية الجبرية للمحكمة :

الى جانب الولاية الاختيارية للمحكمة - والتى تعتبر الاصل بالنسبة لوظيفتها القضائية - فقد أمكن الوصول الى صيغة توفيقية تحقق فكرة الاختصاص الالزامى لها. فقد نصت المادة ٢/٣٦ من النظام الاساسى للمحكمة على أن : " للدول الاطراف ،أن تصرح فى أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا وبدون حاجة الى اتفاق خاص ،تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الاتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .
(ب) اية مسألة من مسائل القانون الدولى .
(ج) تحقيق واقعة من الوقائع التى اذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولى .
(د) نوع وقدر التعويض المترتب على خرق التزام دولى ".

ويلاحظ أن التصريح الذى تقبل به الدول الولاية الجبرية للمحكمة ،قد يكون مطلقا ،وقد يعلق على شرط التبادل من جانب دولة أو عدة دول معينة بذاتها ،وقد يكون مقيدا بمدة معينة وهذا التصريح يودع لدى الامين العام للامم المتحدة الذى عليه أن يرسل صورا منه الى الدول الاطراف فى النظام الاساسى للمحكمة والى مسجل المحكمة (١).

---

(١) بلغ عدد الدول التى قبلت الاختصاص الجبرى للمحكمة ست وأربعون دولة - من بينها مصر - التى أعلنت قبولها الاختصاص الالزامى الواقعى للمحكمة فى ١٨ يولية سنة ١٩٥٧.

راجع مقال للدكتور أحمد موسى بعنوان " قبول مصر الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية " وهو منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى - المجلد الخامس عشر سنة ١٩٥٩،ص ا ومابعدها.

ولما كانت الفقرة الثالثة للمادة ٣٦ من ميثاق الامم المتحدة تنص على أنه :

"على مجلس الامن وهو يقدم توصياته وفقا لهذه المادة أن يراعى أن المنازعات القانونية يجب على اطراف النزاع - بصفة عامة - أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لاحكام النظام الاساسى لهذه المحكمة " .

لذا فقد ثار التساؤل فى مثل هذه الحالة عن القيمة القانونية لقرار مجلس الامن الذى يصدره فى هذا الشأن .. وهل يعتبر قرارا ملزما أم أنه غير ملزم .

والواقع أننا اذا اخذنا فى الاعتبار أن الاصل فى اختصاص المحكمة هو الولاية الاختيارية وأن الولاية الجبرية تتطلب أيضا موافقة الدول عليها بموجب تصريح يصدر منها فى نطاق المسائل المحددة بالفقرة الثانية من المادة ٣٦ من النظام الاساسى ... لقلنا بلا تردد أن التوصية التى يصدرها المجلس باحالة نزاع ما الى محكمة العدل الدولية لاتغنى عن وجوب توافر شرط الرضاء بقبول ولاية المحكمة ، والا كان معنى الرأى المخالف تقرير مبدأ الولاية الجبريه لمحكمة العدل الدولية بغض النظر عن رضاء الدول المتنازعه وهذا مما يتنافى مع التفسير السليم لاحكام ميثاق الامم المتحدة واحكام النظام الاساسى للمحكمة (١) .

(ب) الوظيفة الاستشارية للمحكمة

بجانب الوظيفة القضائية التى تقوم بها محكمة العدل الدولية ، فانها تنهض أيضا بوظيفة استشاريه لاتقل شأنا عن

---

(١) انظر : الاستاذ الدكتور حامد سلطان - المرجع السابق فقرة ١٢٦٨ - ١٢٦٩ . وراجع الرأى المخالف بمؤلف استاذنا دكتور عبد العزيز سرحان : " مساهمة القاضى عبد الحميد بدوى فى فقه القانون الدولى " - القاهرة سنة ١٩٦٧ . الفصل الاول منه .

الوظيفة القضائية . فهى تقوم بابداء الاراء الاستشاريه أوالفتاوى فى أى مسألة قانونية تعرضها عليها الجمعية العامة للامم المتحدة. أو مجلس الامن ،وأيضا يحق لسائر فروع الامم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها - بعد حصولها على تصريح من الجمعية العامة - ان تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

معنى ذلك أن حق اللجوء الى المحكمة لطلب الرأى الاستشارى يثبت فقط للمنظمات الدولية استنادا الى ماجاء بالمادة ٩٦ من ميثاق الامم المتحدة. (١) وبالتالى فان طلب الافتاء لايكون مباحا للجميع ،فلا يجوز للافراد التقدم بطلب افتاء للمحكمة ،كمالايجوز للدول هى الاخرى طلب هذا الافتاء .

ويلاحظ أن الاجراءات التى تتبع فى اصدار الفتوى هى ذات الاجراءات التى تتبع فى المنازعات التى يطلب فيها اصدار أحكاما قضائيه .. ومن ثم يقتضى عرض الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها بموجب طلب كتابى يتضمن بيانا دقيقا وافيا للمسألة المطلوب الرأى فيها ،ومرفقا معه كافة المستندات التى قد تعين على البحث .

ويهمنا أن نلفت النظر الى أن الرأى الاستشارى الذى يصدر عن المحكمة لا يعتبر ملزما من الناحية القانونية .. وانما ينحصر فى تقديم المعلومات والمبادىء المقررة بشأن المسألة المعروضة وللمنظمة التى طلبت هذا الرأى أن تأخذ به أولا تأخذ .

---

(١) تنص المادة ٩٦ من ميثاق الامم المتحدة على ما يأتى :
(أ) لأى من الجمعية العامة أو مجلس الامن أن يطلب الى محكمة العدل الدولية افتاءه فى اية مسألة قانونية .
(ب) ولسائر فروع المنظمة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك فى أى وقت أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق اعمالها .

ثالثا) اجراءات التقاضى أمام محكمة العدل الدولية

تعتبر مسألة اجراءات التقاضى من المسائل الجوهرية التى يتعين على كل نظام قضائى أن يوليها أهمية خاصة .. وقد اهتم النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية بمراحل اجراءات التقاضى أمام المحكمة - فافرد لها الفصل الثالث كله أى المواد من ٣٩، الى ٦٤ - كما أنه عند وضع اللائحة الداخليه للمحكمة فى ٦ مايو سنة ١٩٤٦ فقد كان هناك اهتمام خاص بمسألة الاجراءات نصت عليها المواد ٣١ - ٨١ من تلك اللائحة .

وتعتبر النصوص الواردة فى النظام الاساسى للمحكمة ملزمة بالنسبة للمحكمة وبالنسبة الى أطراف الخصومة ..أما تلك التى جاءت باللائحة فليس لها وصف الأحكام الامرة ... ومن ثم يمكن للاطراف بعد موافقة المحكمة استبدال بعضها .

وحتى يمكن دراسة اجراءات التقاضى أمام المحكمة فلابد من تناول عدة نقاط هامة فى هذا الموضوع هى :

(أ) النظام الداخلى للمحكمة .
(ب) اطراف الخصومة امام المحكمة .
(ج) اجراءات رفع القضايا امام المحكمة .
(د) الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه .

(أ) النظام الداخلى للمحكمة

يقع مقر المحكمة بقصر السلام فى مدينة لاهاى بهولندا على أن اتخاذ مدينة لاهاى مقرا للمحكمة لايحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها وأن تقوم بوظائفها فى أى مكان آخر عندما ترى ذلك مناسبا .

وتعتبر المحكمة فى حالة انعقاد دائم ،ولا ينقطع دور انعقادها الا فى ايام العطله القضائية التى تحدد المحكمة موعدها ومدتها .. وعلى أعضاء المحكمة أن يكونوا فى كل وقت تحت تصرفها - الا أن يكونوا فى اجازة أو أن يمنعهم المرض ، أو غير ذلك من الاسباب الجدية التى ينبغى أن تبين لرئيس المحكمة بيانا كافيا .

وتنص المادة ١/٢٥ من النظام الاساسى على أن تجلس المحكمة بكامل هيئتها - أى بقضاتها الخمس عشرة - الا فى الحالات الاستثنائية التى ينص عليها فى النظام الاساسى . ومن الجائز أن يتغيب احد القضاة أو اكثر بشرط ألا يقل عدد القضاة الحاضرين فى هيئة المحكمة عن تسعة .

على أنه يجوز للمحكمة - استنادا الى الاستثناءات المشار اليها بالمادة ٢٦ - أن تشكل من وقت لاخر دائرة أو اكثر يتكون كل منها من ثلاثة قضاه أو اكثر للنظر فى أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل ،والقضايا المتعلقة بالترانزيت والمواصلات ،كما يجوز لها أيضا أن تشكل فى أى وقت دائرة خاصة للنظر فى قضية معينه وتحدد عدد القضاة فيها بموافقة الطرفين.

وللاسراع فى انجاز القضايا تشكل المحكمة كل سنة دائرة من خمسة قضاه ويكون لها الحق - بناء على طلب أطراف الدعوى أن تتبع الاجراءات المختصره للنظر فى القضايا والفصل فيها ويعتبر الحكم الصادر من احدى هذه الدوائر كانه صادر من المحكمة ذاتها .

ويحق للقاضى الذى ينتمى بجنسيته الى أحد اطراف الدعوى أن يجلس فى قضيته المعروضه على المحكمة - وفى هذه الحالة يكون للطرف الاخر اذا لم يكن فى هيئة المحكمة قاضيا من جنسيته أن يختار من جانبه قاضيا آخر للقضاء.

وفى حالة عدم وجود قاضى من جنسية اى طرف من أطـراف الدعوى ،ضمن هيئة المحكمة ،فيجوز لكل طرف أن يختار من جانبة قاضيا خاصا للقضاء.. واختيار القاضى الخاص- فى مثل هذه الحالات- انما هو اجراء مؤقت القصد به المشاركة فقط فى نظر القضية التى اختير من اجلها .. وهو بذلكيشارك فى اصدار قرار المحكمة على قدم المساواه التامة مع زملائه الاخرين.. وتنتهى مهمته بصدور الحكم فىالنزاع المعروض.

(ب) أطراف الخصومة أمام المحكمة (١)

تنص الفقرة الاولى من المادة ٣٤ من النظام الاساسى للمحكمة على أن : " للدول وحدها الحق فى أن تكون اطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة " وينصرف لفظ الدوله المشار اليه فى تلك المادة الى ثلاث طوائف من الدول هى :

(١) جميع الدول الاعضاء فى الامم المتحدة بحكم كونها اطرافا - بقوة القانون - فىالنظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية.

(٢) الدول الاطراف فى النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية وان لم تشترك فى عضوية الامم المتحدة.

(٣) الدول الاخرى التى ليست من الطائفتين المذكورتين والتى ورد النص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من النظام الاساسى للمحكمة والتى جاء بها : " يحدد مجلس الامن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الاخرى أن تتقاضى الى المحكمة ،وذلك مع مراعاة الاحكام الخاصة الواردة فى المعاهدات المعمول بها على أنه لايجوز بحال وضع تلك الشروط بكيفية تخل بالمساواة بين المتقاضين أمام المحكمة ".

---

(١) انظر : كلسن " المرجع السابق " صـ ٤٨٣ ومابعدها.

وقد حدد مجلس الامن الشروط المشار اليها بالفقرة السابقة بموجب قراره الصادر فى ١٥ اكتوبر سنة ١٩٤٦ وتتلخص تلك الشروط فى ضرورة قيام هذه الدول بايداع تصريح مسبق لدى قلم الكتاب تعلن فيه قبولها اختصاص المحكمة كما حددته أحكام الميثاق والنظام الاساسى لها وكذا لائحتها وأنها تتعهد بتنفيذ أحكام المحكمة بحسن نية طبقا للمادة ٩٤ من الميثاق ٠

والتصريح الذى يتم ايداعه فى هذا الصدد قد يكون مقصورا على النزاع المطلوب عرضه على المحكمة ٠٠ وقد يكون عامـا ، أى شاملا لكافة المنازعات التى يمكن أن تقوم فى المستقبل ٠٠ كما أنه قد يشمل قبول الاختصاص الجبرى للمحكمة ٠

تلك هى طوائف الدول الثلاث التى يمكن لها اللجوء الى محكمة العدل الدولية ٠٠ ويظهر لنا من ذلك أن المحكمة لاتختص بنظر المنازعات التى يكون أحد اطرافها فرادا من الافراد أوجماعة لايصدق عليها وصف الدولة ، أو دولة من غير الدول التى تندرج فى طائفة من الطوائف الثلاث المشار اليها ٠

(ج) اجراءات رفع القضايا والمرافعة أمام المحكمة

يتم رفع القضايا امام المحكمة باحد طريقين :

- اما باعلان الاتفاق الخاص الذى تم بين أطراف الخصومة الى مسجل المحكمة ٠

- واما بطلب كتابى يرسل الى مسجل المحكمة اذا كان الخصوم من الدول التى سبق لها قبول الولاية الجبرية للمحكمة ٠

وفى كلتا الحالتين يجب تعيين موضوع النزاع وأطرافه وعلى المسجل أن يقوم باعلان هذا الطلب فورا الى ذوى الشأن -

كما يجب أن يخطر به أعضاء الامم المتحدة على يد الامين العـــام كما يخطر به أية دولة أخرى لها وجه فى الخصومة أمام المحكمة .

ويمثل اطراف النزاع - أمام المحكمة - وكلاءعنهم ،علـــى أن يتم تعيينهم اما فى وثيقة الاتفاق الخاص برفع النزاع الـــى المحكمة ،واما فى الطلب الكتابى ،واما فى صحيفة افتتاح الدعوى واما فى أول اجراء كتابى يقدمه المدعى عليه .. وفى حالـــة امتناع المدعى عليه من تعيين وكيله ،جاز للمحكمة أن تصـــدر حكمهافى النزاع غيابيا .

ويجوزلهؤلاء الوكلاء أن يستعينوا أمام المحكمة بمستشارين أو محامين يكون لهم الحق فى التمتع بالمزايا والاعفاءات اللازمة لاداء واجباتهم بحرية واستقلال .

وتنقسم اجراءات المرافعة أمام المحكمة الى قسمين :

١) مرافعة كتابية :

وتشمل ما يقدم للمحكمة والخصوم من المذكرات ومـــن الاجابات عليها ،ثم الردود - اذا اقتضاها الحال - كما تشمـــل جميع الاوراق والمستندات التى تؤيدها . ويتم تقديم هذه الاوراق والمستندات بواسطة المسجل بالكيفية وفى المواعيد التى تقررها المحكمة .

٢) مرافعة شفوية :

وتشمل استماع المحكمة لشهادة الشهود ولاقوال الخبـراء والوكلاء والمستشارين والمحامين .

ولغات المحكمة الرسمية هى الفرنسية والانجليزية.. ولهـا أن تسمح باستعمال لغة أخرى لمن يطلب ذلك من المتقاضين .

وللمحكمة الحق فى اتخاذ تدابير مؤقته لحفظ حق الخصوم اذا كان هناك مبررا لذلك - الى أن يصدر الحكم النهائى فى موضوع النزاع على أن يبلغ الاطراف ومجلس الامن فورا بالتدابير التى تتخذ . ولاية دولة ترى أن لها مصلحة قانونية يمكن ،أن يؤثر فيها الحكم فى القضية أن تطلب الى المحكمة ادخالها فى الدعوى ،وتفصل المحكمة فى هذا الطلب وفقا لما يتراءى لها .

(د) الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه

بعد انتهاء اجراءات المرافعه ،وبعد أن يكون الخصوم قد فرغوا من بيان وجهات نظرهم .. يعلن رئيس المحكمة ختام المرافعات ،وتنسحب المحكمة للمداولة سرا فى الحكم ، ثم صدر المحكمة حكمها فى النزاع المعروض عليها باغلبية القضاة الحاضرين ،فاذا تساوت الاصوات رجح الجانب الذى منه الرئيس او القاضى الذى يقوم مقامه .ويتلى الحكم فى جلسة علنيه بعد اخطار الوكلاء ... ويجب أن يكون متضمنا لاسماء القضاة الذين اشتركوا فيه ،فاذا لم يكن الحكم قد صدر باجماع القضاة ، فيحق لكل قاضى أن يصدر بيانا مستقلا برأيه الخاص . وغالبا مايكون هذا البيان متضمنا رأيا مخالفا لمنطوق الحكم ،أو متفقا مع منطوق الحكم ومخالفا فى الحيثيات جميعها أو بعضها .

ويلاحظ أن المادة ٥٦ /١ من النظام الاساسى تقضى بضرورة أن يوضح الحكم الاسباب التى بنى عليها .. ولان هذه الاسباب مبنيه على القواعد القانونية التى طبقتها المحكمة على النزاع المعروض ،فمن الواجب أن لا تخرج تلك القواعد عن تلك التى حددتها المادة ٣٨ من النظام الأساسى للمحكمة والتى جاء بها :

وتفصل المحكمة فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لاحكام القانون الدولى ،وهى تطبق فى هذا الشأن :

١) الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

٢) العادات الدوليه المرعيه المعتبره بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

٣) مبادئ القانون العامة التى أقرتها الامم المتدينة .

٤) احكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الامم ويعتبر هذا أو ذاك مصدرا احتياطيا لقواعد القانون .

طرق الطعن فى الحكم

يعتبر الحكم الصادر من المحكمة حكما نهائيا غيرقابل للاستئناف .. الا أنه عند النزاع فى معناه أو فى مدلوله فان المحكمة تقوم بتفسيره - بناء على طلب الخصوم - كما أنه فى حالة ظهور وقائع كانت غير معلومة للمحكمة حتى النطق بالحكم وكان من شأن هذه الوقائع التأثير بصفة حاسمه فى الدعوى ،فان الدوله الصادر ضدها الحكم يمكنها تقديم طلب بالتماس اعادة النظر فى الحكم على أن يتوافر فى هذه الحالة شرطان :

(١) أن تكون الواقعه غير معلومة للدولة التى تلتمس اعادة النظر حتى اصدار الحكم ولم يكن جهلها بها نتيجة اهمال منها .

(٢) أن يتم تقديم التماس اعادة النظر فى مدة لاتزيد عن ستة شهور من تاريخ اكتشاف الواقعه المذكورة وبشرط عدم انقضاء عشر سنوات من تاريخ صدور الحكم .

" ومتى توافر هذان الشرطان تبدأ اجراءات اعادة النظر بحكم من المحكمة تثبت فيه صراحة وجود الواقعه الجديدة وتستظهر فيه صفاتها التى تبرر أعادة النظر ،وتعلن به أن الالتماس بناء على ذلك جائز القبول ."

مدى حجية الحكم

يلاحظ أن الحكم الذى تصدره المحكمة ليس له قوة الالزام فى كافة الاحوال - الا بالنسبة لاطراف النزاع ،وفى خصوص النزاع الذى فصل فيه ،وهو حكم واجب الاحترام والنفاذ . وقد تضمنت الفقرة الاولى من المادة ٩٤ من ميثاق الامم المتحدة تعهد كل عضو من أعضاء الامم المتحدة بنزوله على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكون طرفا فيها .. كما قضت الفقرة الثانية من هذه المادة على أنه :

" اذا امتنع احد المتقاضين فى قضية ما عن أن يقوم بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ،فللطرف الاخر أن يلجأ الى مجلس الامن ،ولهذا المجلس اذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم ."

تقدير دور المحكمة فى تسوية المنازعات الدولية

مما لاشك فيه أن محكمة العدل الدوليه قامت - منذ أن بدأت فى مباشرة نشاطها القضائى والافتائى ابتداء من اكتوبر سنة ١٩٤٥ - بدور لابأس به فى تسوية بعض المشاكل القانونية التى كانت محل نزاع الدول المختلفة ،واذا كانت المحكمة قامت فى عهد عصبة الامم أى قبل سنة ١٩٤٥ باصدار ثلاثين حكما وعدد مماثل من الفتاوى وما يقرب من عشرين أمرا اداريا [1].

---

(١) انظر : د. ابوهيف - القانون الدولى العام - فقرة ٤٦٦.

فانها فى ظل الامم المتحدة ،وبعد اعادة تشكيلها ،فقد أصدرت ما يقرب من سبعة وثلاثين حكما بخلاف اثنتى عشر فتوى قانونية [١] صحيح أن كل القضايا والمنازعات التى تعرضت لها المحكمة تغلب عليها السمة القانونية التى لا تؤثر من قريب أو من بعيد فى الحقوق القومية للدوله الصادر ضدها الحكم ،ولا تمس سيادتها الوطنية .. ولكننا نأمل أن يتعاظم دور المحكمة فى المستقبل حتى يمكنها أن تتصدى للمشاكل السياسية بمثل ماهو مسلم لها به فى المشاكل القانونية ،وسأعتقد يمكن القول أن هناك قضاء دول بالمعنى الحقيقى ،يساهم فى ارساء دعائم الامن والسلم الدولى وينشر العداله فى كافة أرجاء العالم [٢].

***

---

(١) انظر : د. الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٨١٤-٨١٦.

(٢) انظر : د. ابراهيم شحاته " محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها " مجلة السياسة الدوليه (العدد ٣١) يناير ١٩٧٣ ص ٣٨ وما بعدها .

الفصل الثاني
الدور الذى تقوم به الامم المتحدة فى المجتمع الدولى

سبق أن أوضحنا فى المقدمة - أن ظاهرة التنظيم الدولى جاءت كرد فعل لمشكلة الحرب التى عانت البشرية منها احزانا وآلاما يعجز عنها الوصف ٠

ومن ثم كانت هذه الظاهرة تمثل - بحق - التعبير العملى للسعى نحو عالم يسوده الأمن والسلام وينتشر بين ربوعه أسس الوفاق ودعائم الرخاء ٠

وعندما بدىء فى انشاء منظمة الأمم المتحدة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ،حاول واضعو الميثاق أن يواجهوا مشكلة الحرب من كافة جوانبها ،فحرصوا على تحريم كل صور استخدام القوة فى تسوية المنازعات الدولية ،واجتهدوا فى التصدى لمنع وقوع الحرب بأكثر من طريقة ،واصطنعوا عدة مناهج مختلفة لتحقيق السلام ٠٠ وكان اختلاف المفاهيم حول طبيعة ودواعى الحرب ، السبب فى تعدد المناهج المؤدية الى السلام فى ميثاق الأمم المتحدة ٠٠ بيد أن هذا التعدد ليس نظاما عرضيا رهين المصادفة - كما يتبادر الى الذهن -ولكنه دليل على ادراك حصيف " بأن الحرب ظاهرة معقدة ناتجة عن أسباب متعددة ،وأنها ليست قابلة للازالة والمحو الا بتطبيق عدد من الوسائل المتداخلة بكل دقة وعناية فى آن واحد ، والعالم اليوم ليس منهمكا فى بحث عشوائى بلا تمييز عن حل معين لمشكلة الحرب ،وانما فى محاولة تجريبية لاصطناع وسائل متعددة كافية لمعالجة تلك المشكلة المعقدة "(١)

---

(١) راجع : ل ٠ كلود " النظام الدولى والسلام العالمى" المرجع السابق ص ٣٥٢ ٠

من هنا جاء ميثاق الأمم المتحدة ليواجه مشكلة الحرب بأكثر من طريقة ،ومن ثم فقد كان عليه أن يقدم المناهج الكفيلة بتحقيق هذا الهدف عمليا .. فنصت المادة الأولى فقرة (١) على مبدأ حل المنازعات الدولية التى قد تؤدى الى الاخلال بالسلم وتسويتها بالوسائل السلميه وفقا لقواعد العدل والقانون الدولى كما نصت المادة ٣/٢ على أن (يفض جميع أعضاء المنظمة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لايجعل السلم والأمن الدولى عرضة للخطر " .

وبذا يكون التزام الدول بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ،أول منهج من مناهج تحقيق السلم والأمن الدولى فى ميثاق الأمم المتحدة ،ولأن هذا المنهج قد لاينجح دائما ..فقد قدم الميثاق منهجا آخر مكملا له هو منهج الأمن الجماعى،وكان فى اعتبار واضعى الميثاق أن النص على هذا المنهج قد يزيد من احتمالات فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية ... خاصة اذا أدركت الدول الأعضاء أن هناك تهديدا قسريا ممثلا فى الأمن الجماعى يمكن أن يجبر الدولة على الرضوخ لتسوية منازعاتها الدولية نزولا على رأى الجماعة الدولية .

ولم يكتف الميثاق بالجمع بين هذين المنهجين كوسيلتين للاقناع الأدبى والتهديد القسرى ،من أجل المحافظة على السلام العالمىّ ،ولكنه أضاف منهجا ثالثا للمساهمة فى تحقيق ذلك السلام .. هو منهج نزع السلاح .. وقد رأى واضعو الميثاق أن هذا المنهج يمكن أن يحقق القضاء على مشكلة الحرب باقوام طريقة مستقيمة يمكن تصورها .. آلا وهى الغاء الوسائل التى تجعل اللجوء الى الحرب آمرا ممكنا .

ونظرا لأن الاستعمار كان أحد العوامل المسببة للحرب فى العالم الحديث فقد ربط الميثاق بينه وبين المناهج الأخرى

لتحقيق السلام العالمى ،ومن ثم كان الاتجاه لتصفية هذا النظام بمثابة المنهج الرابع لتحقيق السلم والأمن الدولى :

وأخيرا قدم الميثاق منهجا خامسا تتزايد أهميته يوما بعد يوم .. وهو النهج الوظيفى .. ويستجب هذا المنهج بطبيعة الحال - للآراء التى تفسر ظاهرة الحرب بأنها نتيجة عوامل اقتصادية واجتماعية ،وأن القضاء عليها لن يتحقق الا بتعاون دولى فى المجال الاقتصادى والاجتماعى ،لأن المشكلة العالمية المعاصرة ليست فى كيفية ايجاد السبل والوسائل لابعاد شبح الحرب عن طريق ابعاد الأمم بعضها عن بعض ،ولكن فى كيفية ضم شمل تلك الأمم فى تآلف وتآزر على نحو ايجابى يحقق لها الرفاهية والتقدم ...وقد برز هذا المنهج فى الديباجة حيث جاء بها " نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا .... أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ،وأن نرفع مستوى الحياة فى جو الحرية أفسح .. وأن نستخدم الاداة الدولية فى ترقيه الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا " ،كما نصت عليه أيضا المادة الاولى فقرة (٣) بقولها أنه من مقاصد الامم المتحدة " تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ..."

وهكذا نجد ميثاق الامم المتحدة ،فى سعيه نحو تحقيق السلام العالمى ،يقدم عدة مناهج مختلفة هى :

- تسوية المنازعات بالطرق السلمية .
- الامن الجماعى
- نزع السلاح .
- تصفية الاستعمار .
- التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

اى ان الميثاق رسم — بموجب هذه المناهج — السبل والوسائل التى يجب على المنظمة العالمية أن تنتهجها لادراك الغايات التى أنشئت من أجلها ،وهى مناهج يتعين على المنظمة آن تقوم بتطبيقها فى آن واحد وبكل دقة وعناية .. واذا كانت تلك المناهج تسعى جميعها الى تحقيق السلام العالمى ،فان منها ما يرتبط مباشرة بالمحافظة على السلم والأمن الدولى .. ومنها ما يهدف الى تحقيق رفاهية الشعوب ،باعتبار أن النجاح فى الوصول الى هذا الهدف الاخير يقلل الى حد كبير من احتمالات الحرب .

وسنتناول فى هذا الفصل دراسة النشاط الذى تقوم به الامم المتحدة،وذلك من خلال عرض تلك المناهج .. وبطبيعه الحال سوف تكون الفرصه سانحة لتقدير دور المنظمة فى هذا الصدد،ومدى ما حققته من عوامل النجاح أو الاخفاق .

وسنقسم هذا الفصل الى مبحثين :

المبحث الاول : مناهج الامم المتحدة للمحافظة على السلم والامن الدولى.

المبحث الثانى : مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب

المبحث الاول

مناهج الامم المتحدة للمحافظة على السلم والامن الدولى

تبذل منظمة الأمم المتحدة أكثر اهتماماتها ،وتسخر كل أنشطتها ،للمحافظة على السلم والأمن فى المجتمع الدولى وهى تقوم بذلك من خلال تطبيق أربعة مناهج مختلفة هى :

- تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلميه .
- الاخذ بنظام الأمن الجماعى .
- العمل على نزع السلاح .
- تصفية الاستعمـــــار .

وفى دراستنا للتلك المناهج ،سوف نتناول الأسس التى يقوم عليها كل منها ،ومدى ما بذلته الأمم المتحدة من جهد فى سبيل وضعها موضع التنفيد .

المنهج الاول
تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية

جاء ميثاق الأمم المتحدة حاسما فى موقفه من هـــذا المنهج ،عندما جعل منه احد أهداف المنظمة الدولية ... فنص على أن من مقاصد الامم المتحدة " حفظ السلم والأمن الدولى، وتحقيقا لهذه الغاية تتذرع المنظمة بالوسائل السلمية - وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها " . ثم نصت المادة ٣٣. من الميثاق على آنه :" يجب على اطراف آى نزاع من شأن استمراره آن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجأوا الى الوكالات ،والتنظيمـــات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليهـــا اختيارها ".

ويتضح لنا من هذا النص كيف الزم الميثاق أطراف أى نزاع من شأنه ان يهدد السلم والأمن الدولى بضرورة التماس حله ابتداء باحدى الوسائل السلمية المشار اليها فى تلك المادة ، وذلك قبل التماس تسويته عن طريق المنظمة الدولية .. وهذا

يعنى أهمية الدور الذى يجب أن تلعبه الوسائل السلمية فى تسوية المنازعات الدولية .... بحيث اذا أخفق الأطراف فى التوصل الى حل النزاع عن طريق تلك الوسائل ،كان عليهما أن تعرضه على مجلس الأمن تطبيقا لنص المادة ٣٧ من الميثاق ، وعلى المجلس فى هذه الحالة اتخاذ الاجراءات التى يراها ملائمة لحل النزاع .

وهكذا أكد الميثاق على دور المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق التحكيم والتسوية القضائية والمنظمات الاقليمية قبل عرض تلك المنازعات على منظمة الامم المتحدة .

والواقع ان التعدد الذى ذكرته المادة ٣٣من الميثاق بشأن الوسائل السلمية التى يمكن اللجوء اليها لتسوية المنازعات الدولية ،يمكن النظر اليه من خلال تقسمين (١) :

القسم الاول : ويشمل الوسائل السياسية لتسوية المنازعات الدولية وهى المفاوضات ،والتحقيق ،والوساطة ، والتوفيق واللجوء الى المنظمات الاقليمية .

القسم الثانى : ويشمل الوسائل القضائية لتسوية المنازعات الدولية ،والتى تنحصر فى التحكيم واللجوء للقضاء الدولى .

ولاشك ان اختيار أطراف النزاع لاحدى الوسائل التى يشملها التقسيمان المذكوران ، انما يكون بحسب طبيعة النزاع ، المثار ،وأهميته ،ونوع التسوية المطلوبة . ومن الملاحظ أن الميثاق فرق بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية فجعل الاولى من اختصاص محكمة العدل الدولية ونص على تعهد

---

(١) راجع بخصوص طرق تسوية المنازعات الدولية =

كل عضو من أعضاء المنظمة بأن ينزل على حكم المحكمة فى أية قضية يكون طرفا فيها (م ١/٤) .. أما المنازعات السياسية فقد أحال الدول فيها الى مجلس الأمن اذا هى أخفقت فى حلها بالوسائل السياسية السلمية (م ٣٧ / ١)

والواقع أن هذا المنهج يأخذ طريقة - ليس فقط فى نطاق منظمة الأمم المتحدة - ولكن فى نطاق العلاقات الدولية المتبادلة ،حيث نجد الكثير من المعاهدات الدولية تتضمن التزامها من الدول الموقعه عليها بحل المنازعات التى تنجم عنها بالطرق السلمية .. كما ان اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الموقعه سنة ١٩٦٩ جاءت تدعيما له ،حيث فرقت بين نوعين من المنازعات التى يمكن أن تثور من خلال تطبيق المعاهدات النوع الأول من المنازعات ويقتضى عرضه على محكمة العدل الدولية ، والنوع الثانى ويقتضى تسويته عن طريق هيئة سياسية تلحق بمنظمة الأمم المتحدة .

من هنا يمكن القول أن تسوية المنازعات بالطرق السلمية .. فى ظل ميثاق الامم المتحدة - أصبح التزاما على عاتق الدول الأعضاء حتى ولو كان الوصول الى الحل عن طريق احدى هذه الوسائل مشكوكا فيه .. لأن الالتزام هنا التزام بالقيام بعمل وليس بتحقيق نتيجة وان كانت النتيجة مطلوبة فى حد ذاتها . ومن ثم فان فشل الدول المتنازعة فى التوصل الى حل عن هذا الطريق لايمس سلامة المنهج فى حد ذاته وانما

= بالطرق السلمية الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان" القانون الدولى العام " دار النهضة العربية سنه ١٩٦٩ ص ٤٣٠ وما بعدها ،وراجع أيضا مذاكراتنا فى القانون الدولى العام لطلبه الفرقة الثانية بكلية الحقوق جامعة أسيوط العام الجامعى ٧٧ - ١٩٧٨ ص ٢١٠ وما بعدها .

وأنظر : الدكتور سموحى فوق العادة " القانون الدولى العام " دمشق سنه ١٩٦٠ ص ٨٦٧ وما بعدها .

عدم اللجوء الى تسوية المنازعات عن هذا الطريق يمكـــن أن يعتبر انتهاكا لأحكام الميثاق ..وبالتالى يمكن ان يترتب عن ذلك تحمل الدولة المخلة تبعة المسئولية الدولية .

ولاشك أن الحكمة التى من أجلها أخذت الأمم المتحـــدة بهذا المنهج - غير خافية - حيث كان لابد لها وهى ترسى نظامـــا للسلم والأمن الدولى ،أن تأخذ فى اعتبارها ضرورة وجود وسيلـــة تعتمد أساسا على سياسه تهدئة التوترات التى تخلقها المنازعات فى بدايتها ،مع اعطاء الأطراف المتنازعة فرصة تتقص فيهـــا الحقائق بنظرة شمولية واضحة ،وذلك قبل أن تتخذ مواقف يصبـــح من المحرج لها التخلى عنها ،أو تتبادل الاهانات التى يكـــون من الصعب عليها شطبها والعدول عنها (١)

واذا كان هذا المنهج وسيلة ناجحة - للوقاية مـــن آخطار الحرب - فى كثير من الاحيان ،فمما لاشك فيه أنه لايصلح وحده لمواجهة مشكلة الحرب فى كل الاحتمالات ،ومن ثم كان لابـــد من تدعيمه ،بالمنهج الثانى وهو الأمن الجماعى .

المنهج الثانى
نظام الأمن الجماعـــى

اذا كان منهج تسوية المنازعات بالطرق السلميـــــة يعتمد على تحكيم العقل بهدف التوصل الى مواقف خلاقية تساعـد على ايجاد تسوية مقبولة للمنازعات الدولية ،فان منهج الأمـــن ألجماعى على خلاف ذلك ، اذ يعتمد هذا المنهج على تعهد ايجابـى من قبل مجموعة الدول الأعضاء بضرورة التكافل فيما بينهـــــا للمحافظة على السلام العالمى . وتحريم الاستعمال التعسفـــــى والعدوانى للقوة ،وكبح جماح الاجراءات العسكرية فى تسويـــــة المشاكل للدولية . وبمعنى آخر يمكن القول أن الأمن الجماعـى

(١) راجع : آ .ل . كلود - المرجع السابق - ص ٢٣١ وما بعدها .

هو ذلك النظام الذى تتحمل فيه الدول الأعضاء فى المنظمات أو الهيئات الدولية مسئولية حماية كل عضو من أعضائها والسهر على أمنه من الاعتداء (١) وهذا المفهوم يقترب - الى حد ما - مع مفهوم الأمن داخل المجتمعات الداخلية ،ففى داخل تلك المجتمعات نجد السلطة القضائية تعمل على تسوية المنازعات التى تنشأ بين الأفراد بموجب أحكام واجبة النفاذ ويمكن لمن صدر لصالحة الحكم الاستعانة بالسلطة التنفيذية لانتزاع الحق المحكوم به ومن جهة أخرى فان السلطة التنفيذية تعمل على حماية الأمن الداخلى للفرد والأسرة من أى اعتداء بل وتحول دون اثارة الفزع والرعب داخل المجتمع الداخلى حتى ولو أدى ذلك الى استعمال القوة والعنف ضد الخارجين على النظام لاعادة الامن والسكينة الى نفوس للموطنين (٢)

وهذه الظاهرة ولو أنها ترتبط بالمجتمعات الداخلية ، الا انه يمكن تصور ما يشابها فى المجتمع العالمى فهناك منازعات دولية يمكن اللجوء فى تسويتها عن طريق الوسائل السلمية ، الا أن هذه الوسائل ليست دائما محققة النجاح ،فضلا عن أن الأمر لا يخلو فى كثير من الأحيان من وجود دولة تسول لها نفسها - لسبب أو لآخر - فى الأعتداء على دولة أخرى ،فماذا يفعل المجتمع الدولى حيال ذلك ؟ لقد كان من الطبيعى أن يبتدع المجتمع الدولى وسيلة يمكن بمقتضاها أن يحقق الأمن والسلام... ويمنع وقوع العدوان ولو باستخدام القوة العسكرية ولأن المجتمع الدولى لم يصل بعد الى مرحلة الدولة العالمية التى يمكن أن تقوم بهذا العمل - لذا جاءت فكرة التضامن الدولى - المعبرة عن روح الجماعة - كى تكون هى الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأمن الجماعى.

---

(١) أنظر : د. الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩١.

(٢) أنظر : د. جعفر عبد السلام ،المرجع السابق ،ص ٢٨١.

ولكن كيف يتسنى لفكرة التضامن الدولى تحقيق الأمن الجماعى ؟

- هل يمكن أن يتم ذلك عن طريق انشاء جيش دولى دائم يحل محل الجيوش الوطنية ؟

- أو عن طريق انشاء وحدات وطنية توضع تحت تصرف الهيئة أو المنظمه التى تمثل فكرة التضامن الدولى وهى منظمة الأمم المتحدة ؟

- أو عن طريق تعاون القوات الوطنية للدول تحت قيادة دولية عليا دون الغاء القيادات الوطنية ؟

لقد كانت هذه الطرق الثلاث محل بحث عند انشاء منظمة الامم المتحدة واستقر الرأى آنذاك على استبعاد الطريقة الأولى والثالثة وهو انشاء وحدات وطنية لوضعها تحت تصرف المنظمة لتكون أداة لتطبيق الأمن الجماعى . وهذا ما يستفاد من نص المادتين ٤٣ ، ٤٥ من الميثاق ومن ثم فقد جاء نظام الأمن الجماعى فى ظل الأمم المتحدة قائما على الأسس التالية .

أولا : حق المنظمة أن تتخذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم (١) .

ثانيا : التزام الدول الاعضاء فى الامم المتحدة بان تضع تحت تصرف مجلس الامن بناء على طلبه - ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم الأمن الدوليين .

---

(١) راجع نص المادة الأولى فقرة "١" من الميثاق والمادتين ٤١ ، ٤٢ .

ثالثا - رغبة فى تمكين الامم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يتعين أن يكون لدى الدول الأعضاء وحدات جوية وطنية يمكن استخدامها فورا لأعمال القمع الدولية المشتركة ،ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها وله سلطة وضع الخطط اللازمة لاعمالها المشتركة وتحريكها وتعبئتها (١)

رابعا - يتعين على الدول الاعضاء ان تقدم كل ما فى وسعها من عون الى الامم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفقا للميثاق ،كما عليها الامتناع عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع أو القمع (٢)

خامسا - تخضع كل تدابير القسر لرقابة واشراف مجلس الأمن ،وللمجلس سلطة تحديد المعتدى ،وسلطة اصدار الأوامر للدول الأعضاء بغرض الضغط غير العسكرى .

ويبدو لنا من استقراء تلك الأسس أن نظام الأمن الجماعى - حسبما جاء فى ميثاق الأمم المتحدة - يعتبر متكاملا من الناحية القانونية ،أما من الناحية العملية فقد ظهرت بعض المشكلات التى لم تقدر التقدير الكامل ،او تعالج فى صياغتها النظرية معالجة موضوعية ،وهذا ما سنعرض له من خلال تطبيق هذا المنهج بمعرفة الأجهزة المختصة بالامم المتحدة .

<u>اجهزة الأمم المتحدة المختصة بالمحافظة على السلم والامن الدولى من خلال تطبيق المنهجين السابقين .</u>

ذكرنا أن ميثاق الأمم المتحدة قد أخذ بمبدأ حسم

---

(١) راجع نص المادتين ٤٥ ،٤٦ الميثاق .

(٢) راجع نص المادة الثانية فقرة " ٥ " من الميثاق .

المنازعات الدولية بالطرق السلمية ،كما أنشا نظاما للأمن الجماعى .. وقد عرفنا أن هذين الطريقين جاءا كمنهاجين متكاملين لتحقيق السلم والامن الدولى .. وكان لزاما على الميثاق أن يعهد بتطبيق هذين المنهاجين الى الجهازين الرئيسيين للأمم المتحدة وهما الجمعية العامة ومجلس الأمن، وخشية ان تتضارب سلطاتهما فى هذا الشان فقد بذل واضعو ميثاق الأمم المتحدة اهتماما كبير الوضع معايير دقيقة وواضحة للفصل بين اختصاص كل منهما ،سواء فى مسائل تسوية المنازعات الدولية او تحقيق الامن الجماعى/وكان الدافع الى ذلك تلافى صدور قرارات متضاربة فى المسألة الواحدة ،كما حدث فى ظل عصبة الأمم - التى لم تضع حدا فاصلا بين اختصاص كل من الجمعية والمجلس ، الأمر الذى كان من أحد أسباب فشلها- ويهمنا أن نشير فيما يلى الى المبادىء التى نص عليها الميثاق كحد فاصل بين اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن عند التصدى لمسائل حفظ السلم والأمن الدولى .

الحد الفاصل بين اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الامن (١) :

جاء توزيع الاختصاص بين كل من الجمعية العامة ومجلس الامن فى مسائل تسوية المنازعات الدولية على أساس أهمية النزاع ومدى صلته بالسلم والامن الدوليين فكلما كان النزاع على نحو من الأهمية بحيث كان من الواضح تعريضه السلم الدولى للخطر فان الاختصاص ينعقد فيه لمجلس الامن ،وبالنسبة للمنازعات الأقل أهمية فتنظرها الجمعية العامة ..... أما نظام الأمن الجماعى فقد أوكل الميثاق تطبيقة الى مجلس الأمن ومنحه سلطات واسعة فى هذا الشأن . ويمكن ابراز المبادىء التى تحكم سلطة كل من الجمعية العامة ومجلس الامن على النحو التالى :

(١) راجع :د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق - ص ١٢٢، ١٢٣ .

١ - مجلس الأمن هو الجهاز الذى يختص أساسا بمهمة المحافظة على السلم والأمن الدولى من الزاويتين الوقائية والعلاجية ...ومن ثم فله الحق فى فحص اى نزاع أو أى موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا ... ويقدم توصياته بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية كما له فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير العسكرية للمحافظة على السلم والأمن الدولى أو اعادته الى نصابه (١)

٢ - ولأن الجمعية العامة هى الجهاز المختص بالمناقشة واصدار التوصيات وذلك بالنسبة لكل مسألة أو أمر يدخل فى نطاق الميثاق ...فيكون من سلطتها مناقشة اى مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدول يرفعها اليه أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة . او مجلس الأمن ، أو دولة ليست من أعضائها ،وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة (٣٥) ،ولها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن، أو لمجلس الامن ، أو لكليهما معا.

غير أنه يرد استثناءان على سلطة الجمعية العامه فى بحث تلك المسائل :

أولها : عندما يباشر مجلس الأمن - بصدد نزاع أو موقف ما - الوظائف التى رسمت له فى الميثاق ،فليس للجمعية العامة ان تقدم اية توصية فى شأن هذا النزاع او الموقف الا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن (٢)

ثانيهما : اذا كانت المسألة المعروضة على الجمعية العامة يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما فينبغى على

---

(١) راجع المواد ٣٤ - ٤٦ من الميثاق .

(٢) راجع المادة ١٢ من الميثاق .

الجمعية العامه أن تحيل تلك المسالة على مجلس الامن قبـــل بحثها أو بعده .

والواقع أن تلك المبادىء تهدف - فى المقام - الأول- الى وضع أسس ثابته وواضحة لاقامة توازن بين نشاط الجمعيـــة العامة ومجلس الأمن خاصة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى.. بحيث لاتحاول احدى هاتين الهيئين أن تسيطر على الأخرى ، أو تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها الى النطاق المخصص لنشــــاط ومسئوليات الأخرى ،فالجمعية العامة باعتبارها المنبر العالمى للمناقشات والمعبرة عن الرأى العام العالمى ،عليها ان ترسى المبادىء التى يتعين ان يرتكز عليها سلام العالم . ومثلـــه العليا فى الامن والتضامن ...فى حين أن مجلس الأمن عليه أن، يعمل وفقا لهذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاخلال بالسلم والامن الدولى ،وبعبارة أخرى فـــان الجمعية العامة تعتبر هيئة خلاقة ومشرعة .. بينما مجلس الامن هو جهاز عمل وتنفيذ (١) ،أى الجهاز الذى يقع عليه وحده مهمة التطبيق الفعلى لمناهج الميثاق فى معالجة المشاكل الدولية .

غير أن التطبيق العملى لأحكام الميثاق ،أدى الـــى التوسع فى سلطات الجمعية العامة على حساب مجلس الامـــن ، بدرجة تجاوزت الحدود التى أرادها واضعو الميثاق . ويـــرى البعض أن توسع سلطات الجمعية العامة - فى مسائل حفـــظ السلم والامن الدولى - أكسبها صفة الفرع الذى يعمل كمحكمـــة درجة ثانية ،أى أنها أصبحت كجهاز استئناف فى علاقتها مــع مجلس الأمن . وهذا مايمكن أن نلمسه عند عرض حقيقة السلطـــات التى يستمتع بها كل من مجلس الأمن والجمعية العامة فى مسائل حفظ السلم والامن الدولى ،وما أدى اليه التطبيق العملى مـن تطوير .

(١) راجع :د. عبد العزيز سرحان " المرجع " ص ١٢٢ - ١٢٣ .

سلطات مجلس الامن فى المحافظة على السلم والأمن الدولى :

يعتبر مجلس الأمن بمثابة الجهاز الرئيسى صاحب الاختصاص الأصلى فى المحافظة على السلم والامن الدولى ....وقد أعطى الميثاق له سلطات واسعة فى سبيل النهوض بهذه المهمة فأناط به القيام بـ :-

- تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية

- قمع حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو العدوان ، أى تطبيق نظام الأمن الجماعى .

ونتناول الدور الذى يقوم به المجلس بالنسبة لكل آختصاص على حدة على النحو التالى :

(أ) دور المجلس فى تسوية المنازاعات الدولية بالطرق السلمية :

ذكرنا أن من بين المناهج التى اخذ بها الميثاق لتحقيق السلم والأمن الدولى هو منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية ،وبموجب هذا المنهج تلتزم الدول الاطراف فى المنازعات - التى من شان استمرارها تعريض السلام العالمى للخطر - بضرورة التماس حلها ابتداء باحدى الوسائل السلمية المشار اليها فى المادة ٣٣ من الميثاق وهى : المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية او اللجوء الى الوكالات والتنظميات الاقليمية)أو غيرها من الوسائل التى يقع عليها اختيارها .

وفى حالة اخفاق الدول فى الوصول الى حل عن طريق الوسائل السلمية المشار اليها ، فمن الواجب عليها أن تعرض النزاع على مجلس الأمن وفقا للمادة (٣٧) من الميثاق .

ومن الملاحظ ان اختصاص مجلس الامن فى هذه الحالة ليس اختصاصا تلقائيا ،ولكنه متوقف على ارادة اطراف النزاع كما أن السلطة التى يملكها المجلس لحل النزاع لاتعدو أن تكون سلطة توصية ، اى انها أقرب الى التوجيه أو الوساطة ،ولا تتمتع بأية صفة الزامية .

ويمكن أن يتشابة اختصاص مجلس الامن هنا مع اختصاصه فى تسوية المنازعات التى ليس من شأنها تعريض السلم والأمن الدولى للخطر ....وهى تلك التى نصت عليها المادة ٣٨ بقولها .

" لمجلس الأمن اذا طلب اليه ذلك جميع اطراف النزاع أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا ،وذلك دون اخلال باحكام المواد من ٣٣ الى ٣٧" .

وواضح من هذا النص أن تدخل مجلس الأمن لتسوية المنازعات ، التى لاتعرض السلم والأمن الدولى للخطر ،رهن باتفاق، جميع الاطراف على عرض الأمر عليه ...وفى هذه الحالة يكون دور مجلس الأمن بمثابة هيئة تحكيم دولية .

- واذا كان تدخل مجلس الأمن فى الحالتين السابقتين، رهنا بموافقة أطراف النزاع ، الا أن المجلس من جهة أخرى يتمتع - طبقا لاحكام المادة ٣٤ - بسلطة التدخل مباشرة ، أى حتى ولو لم يطلب اليه أحد ذلك ،فى المواقف أو المنازعات التى وان كانت لاتهدد السلم فعلا الا أنه من شأن استمرارها

الاخلال به .

وقد خلا الميثاق من تحديد الضوابط التى يمكن أن يسترشد بها مجلس الامن لتكييف طبيعة النزاع أو الموقف، ومدى ما يؤدى اليه من تهديد للسلم الدولى بل ترك هذه المسألة تدخل ضمن تقدير المجلس ،فهو صاحب الاختصاص المطلق فى تقرير ما اذا كان من شأن استمرار الموقف او النزاع ما يهدد السلم الدولى أم لا ،وبالتالى تقرير تدخله فى شأنها من عدمه ..والمجلس فى سبيل ذلك يملك سلطة القيام بالتحقيق فى معناه الفنى ، اذ يصعب عملا ان نتصور أن مجلس الأمن يمكنه تقرير خطورة النزاع دون تحقيق ظروفه أولا ،وهو عندما يحقق هذه الظروف انما يتصرف طبقا للمادة ٣٤ (١)

- وبالاضافة الى ما سبق فلكل دولة عضو فى الأمم المتحدة أن توجه انتباه المجلس الى اى نزاع أو موقف قد يؤدى استمراره الى تهديد السلم (مادة ٣٥ /١) ،بل ولكل دولة ليست عضوا فى الامم المتحدة أن تنبه المجلس الى أى نزاع تكون طرفا فيه ، اذا كانت تقبل مقدما بشأن هذا النزاع التزامات الحل السلمى الواردة فى الميثاق (مادة ٣٥ /٢) .

- كذلك من حق الجمعية العامة والأمين العام ان ينبها المجلس الى أى مسألة يحتمل أن تعرض السلم والامن الدولى للخطر (مادة ١١ /٣ ،مادة ٩٩) .

ويتخذ مجلس الأمن فى تصديه لتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية الاجراءين الاتيين :

---

(١) راجع : الغنيمى التنظيم الدولى - المرجع السابق ص ٨٤٢.

١ - دعوة أطراف النزاع الى تسويته عن طريق المفاوضة والتحقيق وغيرهما من الطرق السلمية المنصوص عليها فى المادة ٣٣ حسبما يقع عليه اختيارها (١)

٢ - التوصية فى أى مرحلة من مراحل النزاع بما يراه ملائما من اجراءات وطرق للتسوية ،على ان يأخذ المجلس فى أعتباره ما اتخذه أطراف النزاع من اجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم ،كما عليه ان يراعى - وهو يقدم توصياته فى هذه الحالة - أن المنازعات القانونية ينبغى على المتنازعين بصفة عامة أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الاساسى لهذه المحكمة. (٢)

واذا كانت التوصيات التى يصدرها مجلس الأمن بوصفه سلطة توفيقية هى مجرد توجيه أو وساطة لاتلتزام الدول بتنفيذها الا أنه إذا أستمر النزاع قائما ،وكان من شأنه ان يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ،فان المجلس يمكنه ان يتدخل بصورة أخرى كسلطة قمع .

ثانيا : دور مجلس الامن فى تطبيق نظام الأمن الجماعى :

عرفنا أن نظام الأمن الجماعى - كما جاء فى الميثاق يعطى لمجلس الامن حق اتخاذتدابير قمع فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو العدوان ،وذلك بهدف حماية النظام الدولى، ومنع آية محاولة للاخلال به ،ويملك المجلس بمقتضى هذا الحق سلطات خطيرة تمكينا له من تحقيق هذا الهدف الذى يعد اساس وجود الامم المتحدة ذاته ،ومبرر بقاءها واستمرارها .

---

(١) راجع نص المادة ٣٣ فقرة (٢) من الميثاق .

(٢) راجع نص المادة ٣٦ من الميثاق ،وراجع أيضا =

ويتمتع مجلس الأمن وفقا لنص المادة ٣٩ بسلطة كاملة فى تقرير ما اذا كان ما وقع يمثل تهديدا للسلم أو اخلالا به، أو عملا من أعمال العدوان ... وسلطة المجلس التقديرية فى ذلك سلطة كاملة .... فهو الذى يضع ما يشاء من المعايير المختلفة لتحديد احوال التدخل، ولاتملك الدول حق الطعن فى القرار الذى يصدره المجلس فى هذا الشأن - على عكس ما كان يقضى به عهد عصبة الأمم الذى كان يعطى لكل دولة عضو حق تكييف الواقعه

ونظرا لأن الميثاق لم يضع ضابطا لتكييف الوقائع التى تعد تهديدا للسلم أو اخلالا به أو عدوانا، فقد ثار جدل كبير حول مضمون نص المادة ٣٩ . واتخذ الخلاف حول تفسير تلك المادة قناعا يخفى تحته الصراع السياسى بين الكتلتين الشرقية والغربية بين الدول الكبرى والدول الصغرى ....وقد ظهر الخلاف واضحا عند نظر المسألة الأسبانية فى ابريل سنه ١٩٤٦ والمسألة اليونانية فى اغسطس سنة ١٩٤٦، ومسألة اندونيسيا فى يوليو سنه ١٩٤٧ ومسألة فلسطين فى ابريل سنه ١٩٤٨ . وقد بلغ الخلاف ذروته فى أزمة كوريا عندما أصدر مجلس الامن قرارا فى ٢٥ يونية ١٩٥٠ باعتبار ما حدث فى كوريا يعد اخلالا بالسلم وعملا من أعمال العدوان ...ونظراً لأن مشكلة التكيف القانونى لحالات تهديد السلم أو الاخلال به أو العداون، تعتبر ذات، أهمية خاصة فى مجال العلاقات الدولية فى ظل التنظيم الدولى لذلك نرى من الأهمية الاشارة اليها بايجاز على النحو التالى :

مشكلة التكييف القانونى لحالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان [1] :

نظرا لأن الميثاق - كما سبق أن ذكرنا - قد خلا من الضوابط التى تحدد حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان ..... ولأن اغفال الميثاق تحديد مثل هذه الامور الخطيرة كان

سببا فى أختلاف الآراء وتضارب سياسات الدول فى المنظمة الدولية لذلك اتجه الفقه الدولى الى محاولة الوصول الى تعريف علمى للعدوان ،وقد برز فى هذا الصدد اتجاهان :-

الاتجاه الأول : وكان يدافع عنه الأستاذ " جورج سل " وأيده فى ذلك عدد كبير من الفقهاء على رأسهم (سيرهارتلى شركروس) (ممثل الاتهام الانجليزى فى محكمة نورمبرج) ،وكان من رأى أصحاب هذا الاتجاه وضع تعريف عام للعدوان يمكن أن يواجه كل تطور فى المستقبل ..... وجاء تعريف جورج سل للعدوان بانه " كل جريمة ضد السلام وأمن الانسانية . هذه الجريمة تتكون من كل التجاء الى القوة مخالفا لاحكام ميثاق الأمم المتحدة يهدف الى تعديل القانون الدولى الوضعى السارى أو يؤدى بالاخلال بالنظام العام "(١).

الاتجاه الثانى : وقد انتهجه بعض الفقهاء على رأسهم " بوليتيس " وبعض أعضاء لجنة القانون الدولى التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة ،وكان من رأى أصحاب هذا الاتجاه ضرورة تعداد أو وصف الحالات الخاصة بالفكرة القانونية للاعتداء ،لان وضع تعريف عام فى رأيهم ،لن يحل الصعوبات العملية فى التفسير والتطبيق ،بل وسيدعو كل صاحب مصلحة الى اثارة جدل طويل وخطير حول طبيعة الفعل الذى اثاره المعتدى.

وعقب نشوب حرب كوريا سنة ١٩٥٠ فقد احالت الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم ٣٨٧ - ب بتاريخ ١٧نوفمبر سنه ١٩٥٠ الى لجنة القانون الدولى اقتراحا تقدم به الاتحاد السوفيتى بشأن تعريف فكرة العدوان ،وطلبت اليها عرض رأيها

---

(١) أنظر رسالتنا الدكتوراه ص ١٨٢ هامش رقم (٧٦) . وأنظر أيضا . =

فى هذا الشان ،ولكن اللجنة لم تصل فى دراستها لهذه المسألة الى تعريف صريح للعدوان واكتفت بأن ذكرت العدوان ضمن الجرائم التى نصت عليها فى مشروع التقنين الخاص بالجرائم ضد سلام وأمن البشرية .

وبتاريخ ٣١ يناير سنه ١٩٥٢ كلفت الجمعية العامة للأمم المتحدة سكرتيرها العام بتقديم تقرير يتضمن دراسة مفصلة لمسألة تعريف العدوان مع استطلاع رأى الدول الأعضاء فى هذه المشكلة .

وفى ٢٠ ديسمبر سنه ١٩٥٢ أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ٦٨٨ بتشكيل لجنة خاصة لتعريف العدوان مكونة من ١٥ عضوا ،وقد توالت اجتماعات هذه اللجنة وشكلت بجانبها لجان متخصصة لهذا الغرض،ورغم كل هذه الجهود فقد مضت سنوات طويلة دون التوصل الى تعريف العدوان ...وكان ذلك يرجع الى أن تلك المشكلة تعتبر من أشد المشكلات الدولية المعاصرة التى تمس جوهر التنظيم الدولى ،لأن تعريف العدوان فى حد ذاته لابد وأن يثير الكثير من النقاش فى مسائل السلم والحرب ،والقانون الدولى والجريمة الدولية ، العدوان والدفاع الشرعى ، الاختصاص الجنائى الدولى والمجرم الدولى ، التدخل فى شئون الدول واستقلال الشعوب ، اضطهاد الاقليات والحماية الدولية لحقوق الانسان ....الخ . وهى مسائل - كما تبدو - كثيرة ومتشعبة . وتكاد تشمل نطاق اهتمامات القانون الدولى كلها ... وبالتالى فمن الصعوبة ايجاد اتفاق عام بشأنها ....مما حدا ببعض الدول الى الاعلان عن أنها ضد أى تعريف للعدوان (١).

(١) هذه الدول هى الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة - والصين الوطنية والهند - وباكستان والبابان .

غير أن الاصرار على الوصول الى تعريف للعدوان أدى الى توصل احدى اللجان الخاصة المشكلة لهذا الغرض الى صياغة تعريف من ثمان مواد تشمل الأعمال التى توصف بالعدوان والآثار القانونية له ،ومبدأ الاستخدام الشرعى للقوة ،وحق الشعوب فى تقرير المصير ...وقد انتهت لجنة القانون الدولى من مناقشة هذا التعريف فى ٢٤ أكتوبر سنه ١٩٧٤ وقدمته للجمعية العامة بموجب تقرير متضمنا التوصية باقراره ...وفى ١٥ ديسمبر سنه ١٩٧٤ أقرته الجمعية العامة بدون تصويت .

ويقضى هذا التعريف بأن العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ضد السيادة ووحدة الأراضى والاستقلال السياسى لدولة أخرى ،أو بأى طريقة أخرى لاتتفق مع ميثاق الأمم المتحدة ،ويحدد التعريف أنواع العدوان بالغزو والهجوم المؤقت بالقوات المسلحة أو أى احتلال عسكرى ينتج عن الغزو أو الهجوم مهما كان مؤقتا ،وكذلك ضم الأراضى عن طريق استخدام القوة ،والقصف من الجو ،وحصار الموانى او سواحل الدولة بواسطة أى دولة أخرى واستخدام القوات المسلحة لدولة فى الهجوم جوا أو أرضا أو بحرا على دولة اخرى .

ومن أنواع العدوان ايضا أن تسمح الدولة باستخدام أراضيها الموضوعة تحت تصرف دولة أخرى فى تدبير أعمال عدوانية ضد دولة ثالثة .

كما يعتبر عدوانا استخدام الدولة العصابات المسلحة أو الجماعات غير النظامية ،أو المرتزقة للقيام بأعمال عدوانية ضد دولة أخرى .

وينص التعريف كذلك على أن أى سبب مهما كانت طبيعته سياسية ،أو اقتصادية ،أو عسكرية ... لايمكن أن يستخدم مبررا

للعدوان ....وكذلك لن يعترف بقانونية ضم الأراضى أو حيازتها أو الانتفاع بميزاتها اذا كان ذلك عن طريق العدوان .

وذكر التعريف أن أنواع العدوان التى وردت به ليست نهائية ويمكن لمجلس الأمن أن يدرج أى أنواع أخرى تحت التعريف السابق طبقا لميثاق الأمم المتحدة .

ويبدو - لأول وهلة - أن المقصود من هذا التعريف هو تحديد أعمال العدوان المنصوص عليها فى المادة ٣٩ من الميثاق ،دون أن يشمل ذلك أعمال - تهديد السلم أو الاخلال به - الا أنه يجب أن نأخذ فى الاعتبار أن هذا التعريف ليس ملزما لمجلس الأمن وليس نهائيا ،غاية الأمر أنه يسعف المجلس فى تكييف الوقائع المعروضة عليه خاصه تلك التى تدخل فى دائرة الأعمال العدوانية ...بينما يظل المجلس متمتعا بالسلطة التقديرية الكاملة فى تكييف أى أعمال أو وقائع أخرى تمثل تهديدا للسلم أو اخلالا به ،أو تمثل عدوانا وفقا لمبادى الأمم المتحدة .

أنواع التدابير التى يتخذها مجلس الأمن :

اذا انتهى تكييف مجلس الأمن باعتبار أن الواقعة المعروضة تدخل فى عداد الحالات التى تهدد السلم ،أو تخل به ، أو أنها تشكل عدوانا ،فله أن يقدم فى ذلك توصياته ،أو يقرر مايجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين (٤١ ، ٤٢) وتتمثل هذه التدابير فيما يلى (١)

(١) راجع : الأستاذ الدكتور حامد سلطان " المرجع السابق " ص ٩٥٣ ومابعدها ،وراجع أيضا لسيادته " ميثاق الأمم المتحدة " المجلة المصرية للقانون الدولى - المجلد السادس سنه ١٩٥٠ - ص ١٣٠ .

(أ) التدابير المؤقتة :-

أشارت الى تلك التدابير المادة ٤٠ من الميثـــاق بقولها " " منعا لتفاقم الموقف ـ لمجلس الأمن ـ قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها فى المادة (٣٩)، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا او مستحسنا من تدابيـر مؤقته ،ولاتخل هذه التدابير المؤقته بحقوق المتنازعيـــن ومطالبهم أو بمركزهم ،وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخـــذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقته حسابه "

ويتضح لنا من هذه المادة أن التدابير المؤقتـــه تستهدف منع تفاقم الموقف دون أن تؤثر على مراكز الخصوم... والقرار الذى يصدره مجلس الأمن فى هذا الشأن يعتبر توصيـــة غير ملزمة وان كان لها وزن كبير ،لأن الدعوة التى يوجههـــا مجلس الأمن لاتخاذ تدبير مؤقت ،تقترن بتنبيه أطراف النزاع الى أن عدم استجابتهم لها سيدخل فى حساب المجلس فيما يتخـــذه من تدابير لاحقه ...ومن ثم فان الدول المعنية تجد نفسهـــا مرغمة على تنفيذ تلك التدابير ،تلافيا لما يحدثه الرفض من أثر سياسى عكسى .

والواقع أن صور التدابير المؤقتة ،متعددة ومتنوعة وتختلف باختلاف كل نزاع ،أو ظروفه ،أو الملابسات المحيطة بـه فقد يأمر المجلس بوقف اطلاق النار على نحو ما جاء فى القرار رقم ٣٣٨ الصادر عام ١٩٧٣ فى مشكلة الشرق الأوسط .. حيـــث دعا هذا القرار أطراف النزاع الى وقف كافة الأعمال القتالية . وقد يكون أمرا بانسحاب القوات المتحاربة من بعض المناطـــق وقد يحظر على الدول ادخال مواد حربية ،وقد تشمل تلـــك التدابير الأمر بالفصل بين القوات المتحاربة على نحو مـــا

تحقق فى حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ بين الدول العربية واسرائيل - عندما أقر مجلس الأمن فى القرار رقم ٣٣٩، ٣٤٠، مبدأ وجود قوات طوارئ دولية فى منطقة الشرق الأوسط وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة اذ يعتبر هذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية الوقتية التى تحدث فى ميدان القتال لأغراض انسانية ... الى آخر مثل تلك التدابير التى تعتبر مؤقتة بطبيعتها ،ولاتمس الجوهر الموضوعى للنزاع ،ولا تخل بحقوق المتنازعين أو بمراكزهم أو بمطالبهم .

(ب) التدابير غير العسكرية :

تنص المادة (٤١) على أن " لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لاتتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته . وله أن يطلب الى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من الوسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية " ويفهم من هذه المادة أن التدابير غير العسكرية المنصوص عليها - لم يرد على سبيل الحصر ، وانما وردت على سبيل المثال - بمعنى أن، مجلس الأمن له أن يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل المقاطعة السياسية أو الاقتصادية وغيرها لتنفيذ قراراته .

والواقع أن المقاطعه الاقتصادية والسياسية تعتبر من الجزاءات المستحدثه فى مجال العلاقات الدولية ،بل وتعد فى عالمنا المعاصر من أمضى الجزاءات التى يمكن توقيعها على دولة تخل بالتزامات الميثاق ..وما من دولة مهما عظم شأنها . وكثرت مواردها يمكنها أن تقاوم مقاطعه اقتصادية منظمة تشترك فيها مجموعة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ...لذلك

لايجب التهوين من شأن التدابير غير العسكرية المشار اليهـا في الميثاق ،سواء الاقتصادية أو السياسية أو غيرها من الجزاءات التي يراها مجلس الأمن كفيلة برد الدولة - الموجه ضدها هذا الجزاء - الى جادة الصواب ،خاصة اذا أخذنا في الاعتبار أن القرار الصادر من مجلس الأمن ،بتطبيق أحد هذه الجزاءات يعد قرارا ملزما لأعضاء الأمم المتحدة جميعا .

(ج) التدابير العسكرية :-

جاء النص على التدابير العسكرية بمقتضى المادة ٤٢ من الميثاق بقولها : " اذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به . جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لاعادته الى نصابه ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة " .

ولاجدال أن ما جاءت به هذه المادة يعتبر حجرالأساس لتحقيق منهج الأمن الجماعي الذى أخذ به الميثاق للمحافظة على السلم والأمن الدولي ... وهذا النص لم يكن له نظير في عهد عصبة الأمم ،حيث ثبت لنا من الدراسة أن تطبيق الجزاءات العسكرية التي كان يوصى بها مجلس العصبة ،كان يتوقف على ارادة الأطراف المعنية ،وبالتالي لم يحقق - هذا المنهج - في ظل عصبة الأمم ما كان يهدف اليه .

بينما نجد نص المادة ٤٢ المشار اليها ،تهيء الأمن لكل دولة ضد أى تهديد معين يثير قلقها ...ومن ثم فقد

أحكمت حلقات نظام الأمن الجماعي بوسيلتين :-

الأولى : تخويل مجلس الأمن سلطة اتخاذ قرارات بتوقيع العقوبات العسكرية بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية بقصد العمل على استتباب السلم والأمن الدولي أو إعادته الى نصابه .

الثانية : ان قرار مجلس الأمن في هذا الصدد ، يعتبر قرارا ملزما لجميع أعضاء الأمم المتحدة وذلك وفقا لحكم المادة ٢٥ من الميثاق التي تنص على أن :" يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق "

واذا كان الردع العسكري المنصوص عليه في هذه المادة بني على افتراض أن الاجراءات غير العسكرية ستكون غير كافية لخنق العدوان فليس معنى ذلك أن مجلس الأمن عليه أن يسلك طريق توقيع الجزاءات غير العسكرية أولا حتى اذا ما تبين له أن تلك العقوبات غير كافية لجأ الى العقوبات العسكرية ..بل أن للمجلس الحرية المطلقة في أن يقرر اتخاذ التدبير الذي عليه اختياره لمعالجة الموقف الذي يبحثه ...ومن ثم فقد يلجأ الى الاجراءات العسكرية مباشرة دون أن يسبقها باجراءات أخرى .(١)

وسائل تنفيذ التدابير العسكرية :-

كان من الضروري - وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية - ايجاد الوسيلة التي تمكن مجلس الأمن من تنفيذ الاجراءات العسكرية التي يتخذها ، وبمعنى آخر

(١) أنظر : د. حامد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم - المرجع السابق ص ٩٧٢.

كان من الطبيعى اعداد القوات المقاتلة ـ البرية والبحرية والجوية ـ لتكون على أهبة الاستعداد لاستخدامها بمعرفة مجلس الأمن اذا دعت الحاجة .. وقدتم بحث ذلك فى مؤتمر سان فرنسكو، حيث عرض على هذا المؤتمر الحلول السابق عرضها على عصبة الأمم وهى (١).

(أ) انشاء جيش دولى يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليها ؟

(ب) وضع وحدات من الجيوش الوطنية تحت اشراف دولى حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة .

(ج) تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية .

وقد استبعد الحل الثالث حيث كانت عصبة الأمم قد أخذت به وثبت أنه غير كاف وغير مجد .

كما استبعد الحل الأول لما يترتب عليه من مساس بمسألة السيادة ،ووقع الاختيار على الحل الثانى ....من هنا نصت الفقرة الأولى من المادة ٤٣ على أن :" يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ـ بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ـ ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات، والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حق المرور ....".

كما نصت الفقرة الثانية على أنه :" يجب أن يحدد

ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات ،وأنواعها ،ومدى استعدادها ،وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التي تقدم" .

وواضح من المادة ٤٣ أن التزام الدول الأعضاء بتقديم قوات مسلحة لتكون تحت تصرف مجلس الأمن ،يرتبط أساسا بضرورة عقد اتفاقات بين المجلس والأعضاء في هذا الشأن ..غير أن هذه الاتفاقات لم تعقد حتى الآن .. الأمر الذى ترتب عليه حرمان الأمم المتحدة من تشكيل قوة ردع عسكرية دائمة ...... وقد أدى ذلك إلى استعانة مجلس الأمن - كلما اقتضت الظروف - بقوات خاصة يطلق عليها اسم " قوات الطوارئ الدولية " أو " قوات حفظ السلام " يجرى تكوينها من وحدات عسكرية من دول غير الدول الكبرى ..وينتهى وجودها بانتهاء المهمة التى، تشكلت من أجلها .

ونظرا لأن بداية معرفة المجتمع الدولى لفكرة قوات الطوارئ هى حرب السويس سنة ١٩٥٦ ،عندما فشل مجلس الأمن فى حل المشكلة ،وتصدت الجمعية العامة لها وقررت انسحاب القوات المعتدية وانشاء قوة طوارئ تابعة للأمم المتحدة لصيانة السلام فى المنطقة .

ولأن انشاء تلك القوات يمثل علامة بارزة فى تاريخ المنظمة العالمية رغم اختلاف الآراء فى مدى مشروعية الأساس القانونى الذى قامت عليه .....فانه يهمنا أن نتناول بايجاز نظامها القانونى ،وتقييم الدور الذى تقوم به .

النظام القانونى لقوات الطوارئ الدولية :

(١) ظروف التفكير فى انشاء هذه القوات :

على آثر وقوع العدوان الثلاثى على مصر فى ٢٩ أكتوبر

سنه ١٩٥٦ . عرض أمر هذا العدوان على مجلس الأمن وقد استعمل مندوبا بريطانيا وفرنسا في مجلس الأمن حق الاعتراض على المشروعات المقدمة للمجلس ،ومن ثم فقد استحال على المجلس اصدار أى قرار فى شأن هذا العدوان وعلى أثر ذلك تقدم مندوب يوجوسلافيا بطلب عقد الجمعية العامة للأمم المتحدة على الفور استنادا الى قرار " الاتحاد من أجل السلم "وأجتمعت الجمعية العامة فى أول نوفمبر سنه ١٩٥٦ وأصدرت فى اليوم التالى قرارا بوقف الأعمال الحربية ،وبمنع الدول المشتركة فى هذه الأعمال من ارسال قوات حربية أو مسلحة الى المنطقة وبسحب قوات الدول المشتركة فى العدوان الى خطوط الهدنة وفى ٤ نوفمبر وافقت الجمعية العامة على اقتراح تقديم به مندوب كندا لانشاء قوة الطوارىء الدولية ،على أن تكون ذات طابع مؤقت ،ترتبط بالحاجة الناشئة عن النزاع وقد احتفظت الجمعية العامة لنفسها بحق تحديد مهام قوة الطوارىء والأساس القانونى لها .

وقد وضع السكرتير العام للأمم المتحدة فى ٤ ،٦نوفمبر سنه ١٩٥٦ تقريرين أحدهما بشأن النظام القانونى لهذه القوات كما أجرى اتصالات مع الحكومة المصرية ثم بموجبها وضع المبادىء التى تحكم هذه القوات .. وتتلخص هذه المبادىء فيما يأتى :- (١)

أ – لايجوز مساهمة الدول الكبرى فى هذه القوات وكذا لايجوز الاستعانة بقوات أية دولة أخرى يكون لها مصلحة فى النزاع .

ب – لايجوز أن توجد هذه القوات على أراضى أية

---

(١) راجع وثائق الامم المتحدة رقم ٣٢٨٩ ، ٣٣٠٢ .

دولة الا برضائها ٠

ج - لايجوز استخدام هذه القوات بطريقة تؤثر على الوضع العسكرى أو السياسى للنزاع ٠

د - لايجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة الا دفاعا عن نفسها ٠

(٢) الأساس القانونى لتلك القوات :

نظرا لأن انشاء قوة الطوارئ الدولية تم - لأول مرة فى تاريخ المنظمة الدولية - بناء على قرار من الجمعية العامة لذلك فقد اختلفت الآراء حول مدى شرعية الأساس القانونى الذى قامت عليه تلك القوات ٠٠ وانقسم الفقه الدولى الى ثلاثة آراء (١) :

الرأى الاول : ويذهب الى بطلان الأساس القانونى الذى قامت عليه تلك القوات وقد دافع عن هذا الراى القاضى الدولى كورتيكس بقوله : أن قرار الجمعية العامة رقم ٩٩٨ الصادر فى ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٦ يعد مخالفا للميثاق عندما طلب من الأمين العام أن يقدم الخطة الخاصة بانشاء قوة الطوارئ الدولية لكى تقوم بضمان ومراقبة وقف العلميات العدوانية طبقا لما جاء فى قرار الجمعية رقم ٩٩٧ - ويضيف الى ذلك ان انشاء تلك القوات لاتجد سندا فى أى من نصوص المواد ١٠، ١١، ١٢، ١٤، ١٨، ٣٥ من الميثاق ،لأن التسليم بحق الجمعية العامة فى انشاء

(٢) للمزيد من التفاصيل : راجع د٠ عبد العزيز سرحان - دروس المنظمات الدولية ص١٩٣ وما بعدها وأنظر رسالة الدكتور مصطفى مؤمن وموضوعها : قوة الطوارئ الدولية ودورها فى قضية السلام ،القاهرة ١٩٦١٠

قوة الطوارئ الدولية استنادا الى تلك المواد ،يعد خروجا على أحكام الميثاق واعتداءا صريحا على اختصاص مجلس الأمن فى أعمال القمع .

الرأى الثانى : ويقر بمشروعية قرارات الجمعية العامة بانشاء قوة الطوارئ الدولية ،وقد دافع عن هذا الرأى القاضى الدولى بوستامنت مستندا فى ذلك الى فكرة التفويض أو نقل الاختصاصات ـ ومضمون هذه الفكرة أنه ... اذا كان من غير الجائز ـ فى الظروف العادية ـ تفويض مجلس الأمن الجمعية العامة فى اختصاصاته الا أن نزاع الشرق الأوسط يعتبر وضعا استثنائيا يجيز مثل هذا التفويض بسبب وجود عضوين من أعضائه الدائمين طرفا فى النزاع ومن ثم فان ما قام به المجلس باحالة النزاع على الجمعية العامة ليس تفويضا فى وظائفة بل أنه بمثابة رد للمهمة التى عهدت اليه طبقا للمادة ٢٤ من الميثاق الى المنظمة ذاتها ،ومن المعروف أن الموكل يباشر الحق عندما يتخلى الوكيل عن وكالته ،أو عندما يمنعه مانع من مباشرتها ...ولذا فان الجمعية باعتبارها الجهاز الذى يمثل كل الدول الأعضاء ،يحق لها مباشرة الاختصاص والمسئولية اللتين عهد بهما هؤلاء الأعضاء الى مجلس الأمن طبقا للمادة ٢٤ من الميثاق وعلى ذلك يكون تدخل الجمعية العامة فى مشكلة الشرق الأوسط قائما على أساس قانونى صحيح ،سواء من حيث الموضوع أو الشكل ـ لأن مجلس الأمن لم يستطع النهوض بوظائفة ،مما أدى الى وجود ظروف استثنائية للغاية تبرر تدخل الجمعية العامة ،وكان لها فى هذا الصدد السلطة المخولة للمجلس بالقيام بعمل ،ويعتبر انشاء قوة الطوارئ الدولية ضمن هذه السلطة لضمان المحافظة على السلم والأمن الدولى.

الرأى الثالث : ويمثل وجهة نظر محكمة العدل الدولية ،ويتفق هذا الرأى مع الرأى الثانى فى اعتبار القرارات الصادرة عن الجمعية العامة بانشاء قوة الطوارئ صحيحة طبقا للميثاق .

وكانت المحكمة قد تعرضت لبحث نفقات منظمات الأمم المتحدة ،وهل تشمل هذه النفقات المبالغ التى أنفقت على قوة الطوارىء الدولية من عدمه .وقد رأت المحكمة أن الفصل فى هذه المسألة يتطلب منها - بداءة - دراسة مدى مشروعية انشاء قوة الطوارئ الدولية ...وقد انتهت تلك الدراسة الى أن مسئولية مجلس الأمن فى حفظ السلم والأمن الدولى وفقا المادة ٢٤ من الميثاق ،هى مسئولية رئيسية ،وان كانت غير مانعة لأى نشاط تقوم به الجمعية ،لأن المادة ١٤ من الميثاق تجيز للجمعية العامة اصدار التوصيات الخاصة بالحل السلمى للمنازعات التى تضر بالرفاهية العامة والعلاقات الودية والقيد الوحيد الواجب مراعاته فى هذا الصدد هو ما جاء بالمادة ١٢ أى ، عندما يكون مجلس الامن قد باشر اختصاصه، ومن ثم فان الجمعية العامة تستطيع أن تنظم ،عن طريق توصيات تصدرها الى الدول الأعضاء أو مجلس الأمن أو لكيهما ، وبناء على طلب أو موافقة الدول التى يعنيها الامر ،عمليات تتعلق بالمحافظة على السلم .

. . . . . .

ومهما يكن من آراء فالواقع ان انشاء قوة الطوارئ الدولية على أثر العدوان الثلاثى على مصر ١٩٥٦ يستند فى المقام الاول على " قرار الاتحاد من أجل السلم " ولان هذا

القرار ـ كما سبق أن ذكرنا ـ يمثل تطورا هاما فى سلطات الجمعية العامة . لذا فان انشاء قوة الطوارىء الدولية بموجب قرار صادر من الجمعية ،لايمثل خروجا على أحكام الميثاق وانما يتفق مع الأهداف الأساسية للأمم المتحدة ،خاصة بعد أن صارت الجمعية العامة ـ فى ذلك الوقت ـ بمثابه الفرع الرئيسى الذى يبحث ويناقش المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدولى على وجه الاستمرارا ،وذلك بالنظر الى الأوضاع التى حاقت بمجلس الأمن وجعلته مشلول الحركة وعاجزا عن التصرف .

ومن الملاحظ أن مجلس الأمن قد استلهم هذه التجربة واستخدم نظام قوات الطوارىء الدولية فى بعض الأزمات التى نشأت فيما بعد ،كأزمة الكونغو وقبرص والشرق الاوسط أثر حرب سنة ١٩٧٣ الامر الذى يهمنا معه تقدير الدور الذى تقوم به تلك القوات فى ظل المنظمة .

(٣) تقييم الدور الذى تقوم به قوات الطوارىء الدولية :

فى تقدير دلالة قوة الطوارىء الدولية .. والدور الذى تقوم به فمن الأهمية بمكان أن نلاحظ صفتها المتخصصة ، والقيود المتميزة التى تحدد وظيفتها ،فهى ليست جيشا دوليا قصد به أن يؤدى مهمته كأداة للأمن الجماعى بمحاربة قوى المعتدى ،ولكنها أداة للتسوية السلمية . ولقد كان انشاؤها عملا سياسيا لتسهيل الاتفاق على اعادة السلام الذى تمزق فى الشرق الأوسط ،ودورها الأدائى هو دور الحارس الدولى للسلام وليس دور القهر والالتزام ...... ولقد كان ابتداع نظام هذه القوات ،بمثابة اضافة بالغة الدلالة ـ بصفة دائمة ـ لوسائل المحافظة على السلام واعادة الأمن الى نصابه وقد استخدمت الأمم المتحدة هذه القوات ـ بعد نجاح تجربتها الأولى ـ فى كثير من الأزمات التى نشأت فيما بعد .

واذا كانت مهمة هذه القوات هي الاشراف على قيام الأطراف المختلفة بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة التي يفترض أن، الأطراف قبلوها سلفا ،لذلك فان تواجدها واستمرارها في مهمتها على أراضي احدى الدول الأطراف في النزاع ،لايتصور الا أن يكون وفق ارادتها وليس كرها عنها هذا من جهة ...ومن جهة أخرى اذا كان انشاء هذه القوات يتم بقرار من مجلس الأمن ،فيجب عدم الخلط بينها وبين قوة القمع المسلحة المنوه عنها بالفصل السابع من الميثاق لعدة أسباب أهمها."

(أ) أن قوة القمع التي ورد ذكرها في الفصل السابع من الميثاق ..يقصد بها تكوين جيش حقيقي له أسلحته الجوية والبرية والبحرية بينما قوة الطوارئ الدولية وان كانت مشكلة من وحدات عسكرية من دول مختلفة الا أنها في مجموعها تعتبر قوة ذات طبيعة شبة عسكرية ،ولذلك فانها تسلح بأسلحة دفاعية فقط لأستخدامها في حالة الدفاع عن النفس.

(ب) أن قوات القمع المنصوص عليها بالفصل السابع، المفروض فيها أن تكون قوات ذات طبيعة دائمة ،بحيث تكون في أي وقت تحت تصرف مجلس الأمن وهذا يستفاد من نص المادة (٤٥)من الميثاق التي تقول : " يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لأعمال القمع الدولية المشتركة." في حين أن قوات الطوارئ الدولية ذات طبيعة مؤقتة - يتم انشاؤها كل مرة حسب الحاجة التي تدعو الى ذلك ،وتنتهي بانتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله.

(ج) أن مجلس الأمن يستخدم قوات القمع في الحالات، التي ترفض فيها احدى الدول أو تتحدى قرارات مجلس الأمن،ومن ثم فان مهمتها هي " فرض تنفيذ تلك القرارات " ....بينما استخدام قوات الطوارئ الدولية يكون في الحالات التي تقبل

فيها الدول أطراف النزاع الدولي قرارت المجلس ،ومن ثم تكون مهمة القوات في هذه الحالة هي " الاشراف على تنفيذ تلك القرارات " .

(د) وأخيرا فان قوات الردع المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق ... المفروض أن يدخل في تشكيلها قوات تابعة للدول الخمس الكبرى ذات العضوية الدائمة في مجلس الامن ،على أن يضع مجلس الامن بمساعدة لجنة أركان الحرب المشكلة من رؤساء الاركان في تلك الدول الخطط اللازمة لاستخدام تلك القوات وقيادتها وتوجيهها بينما المتبع بالنسبة لقوات الطوارئ الدولية أن يتم تشكيلها بقوات لاتشترك فيها الدول الخمس الكبرى ،على أن تعمل تحت قيادة الأمم المتحدة ممثلة في السكرتير العام وتحت سلطة مجلس الأمن ويعين السكرتير العام قائدا ميدانيا للقوة بموافقة مجلس الأمن . (١)

وهكذا يتبين لنا أن قوات الطوارئ الدولية تختلف جذريا عن قوة الردع العسكرية المنوه عنها بالفصل السابع .. وقد سبق أن أشرنا أن قوة الردع هذه لم يكتب لها الظهور على مسرح المنظمة الدولية حتى الآن .. بسبب الخلافات السياسية بين الدول الكبرى حول انشاء هذه القوة وحول تشكيلها بصفة دائمة .

---

(١) يلاحظ أن فرنسا ـ وهي احدى الدول الخمس الكبرى ـ اشتركت في قوات الطوارئ الدولية التي أنشئت استنادا الى قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥ لسنه ١٩٧٨ للمحافظة على الأمن في جنوب لبنان ومراقبة انسحاب اسرائيل من هذه المنطقة ويعتبر اشتراك فرنسا في تلك القوات استثناءا لما جرى به العرف في تشكيل قوات الطوارئ الدولية .

واذا كنا قد رأينا أن الجمعية العامة ، استندت في انشاء قوة الطوارئ الدولية الى قرار الاتحاد من أجل السلم ، فقد يثور تساؤل عن الأساس القانوني الذي يستند اليه مجلس الأمن في انشاء تلك القوات .

هل يمكن القول أن المجلس يستند الى السلطات المخولة له بموجب الفصل السابع من الميثاق ، خاصة المادة (٤٠) من الميثاق التي تنص على دعوة المتنازعين للأخذ بما يراه المجلس ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة لاتخل بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم ؟

أم أن المجلس يستند في ذلك الى نص المادة (٢٤) التي بموجبها تعهد المنظمة الى المجلس بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ، وأن يكون نائبا عنها في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات ؟

اذا قلنا أن المجلس يستند الى نص المادة (٤٠) ، لكان معنى ذلك الربط بين انشاء هذه القوات واحتمالات العقاب المنصوص عليها في المادتين (٤١) ، (٤٣) ، وهذا أمر مشكوك فيه على الأقل بالنسبة لما تم حتى الآن من أزمات دولية .

أما اذا قلنا أن المجلس يستند في ذلك الى نص المادة ٢٤ ، لأصبح الأمر أقرب الى الصواب - في رأينا - خاصه اذا أخذنا في الاعتبار طبيعة هذه القوات والدور الذي تقوم به .

وسواء كان قرار انشاء هذه القوات يستند الى نص المادة ٤٠ ، أو نص المادة (٢٤) ..... فان الأمر المؤكد أن اللجوء الى قوات الطوارئ الدولية في الأزمات الدولية ، تحت قيادة السكرتير العام الأمم المتحدة ، أصبح يمثل اتجاها

أخاذا فى السنوات الأخيرة وهذا الاتجاه يعمل على تشجيع ودفع السكرتير العام للأمم المتحدة ليأخذ دورا منظما فى حل مشاكل المجتمع الدولى بوصفة أكبر سياسى ودبلوماسى دولى (١)

سلطات الجمعية العامة فى المحافظة على السلم والأمن الدولى :

على ضوء الحد الفاصل بين اختصاص كل من مجلس الأمن والجمعية العامة فى مسائل المحافظة على السلم والأمن الدولى فقد أوضحنا دور مجلس الأمن فى هذا الصدد وعرفنا أنه بمثابة الجهاز الرئيسى صاحب الاختصاص الأصلى لتطبيق المناهج التى نص عليها الميثاق فى هذا الشأن ...وعلى ذلك فان دور الجمعية العامة ،فى معالجة المنازعات الدولية ،قد تحدد فى الميثاق على النحو التالى :

١ ـ للجمعية العامة سلطة مناقشة أى مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى ،ولها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبه الشأن أو المجلس أو لكليهما معا (٢) الا أن هذه السلطة يرد عليها قيدان ـ كما سبق أن أشرنا ـ وهما :

القيد الاول : وهو القيد الذى يمنع الجمعية من اصدار توصيات الى الدول ،أو الى مجلس الأمن ،اذا كان الأمر يتعلق بنزاع معروض فعلا على مجلس الأمن (٣).

(١) راجع : كلود " النظام الدولى والسلام العالمى ـ المرجع السابق ص ٦١٥.

(٢) راجع .نص المادة العاشرة من ميثاق الأمم المتحدة.

(٣) تنص المادة (١٢) من ميثاق الأمم بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى الميثاق ،فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب ذلك منها مجلس الأمن .

القيد الثانى : وهو القيد الذى يحتم على الجمعية العامة أن تحيل المسألة قبل بحثها أو بعده الى مجلس الأمن ، اذا كان من الضرورى فيها القيام بعمل ما .

غير أنه بالنسبة للقيد الأخير ،فان الميثاق لم يضع تفسيرا لكلمة عمل Action كما لم تتضمن أعمال مؤتمر سان فرنسيسكو بيان المقصود منها ،وازاء ذلك فقد اختلف الشراح فى معناها .. فذهب البعض الى تفسير هذه العبارة على أنها تعنى اجراءات القمع المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق ويدخل ضمنها سلطة التحقيق ...فى حين ذهب البعض الآخر الى القول بأن المقصود منها هو كل اجراء يستطيع مجلس الأمن القيام به طبقا للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة ،بينما ذهب ممثل انجلترا فى الجمعية العامة الى القول بأن المقصود بذلك هو توقيع الجزاءات العسكرية والاقتصادية وكل عمل جماعى آخر ،وأيضا اجراءات التحقيق، وتقرير أو تحديد وجود عمل عدوانى . وهناك رأى أخير يذهب الى أن تلك العبارة تنصرف الى الاجراءات الخاصة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين فقط - أى العمل الذى يدخل فى نطاق الأمن الجماعى - لأن الميثاق يحتفظ بهذا الاجراء لمجلس الأمن ويخرجه من دائرة سلطة التوصية التى تملكها الجمعية العامة ،مع عدم الاخلال بما للجمعية من اختصاص عام فى المناقشة والدراسة (١)

٢ - وعلى أى حال فمع مراعاة القيدين المذكورين فى الفقرة السابقة فالجمعية العامة لها أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أي موقف - مهما يكن منشوه - تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ويدخل فى ذلك ...المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام

= ٢ - يخطر الأمين العام - بموافقه مجلس الأمن - الجمعية العامة فى كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم الأمن الدولى التى تكون محل نظر مجلس الأمن،كذلك يخطرها أعضاء الأمم اذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل وذلك بمجرد انتهائه منها" .

(١) راجع فى تفصيل هذه الآراء : د. عبد العزيز سرحان=

الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها [1].

٣ – كما أن للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن الى الأحوال التى يحتمل أن يتعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (المادة ١١ /٣) .

والواقع أن دور الجمعية العامة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى – على النحو السابق ايضاحه – ينحصر فى تقديم التوصيات التى ليس لها القوة الالزامية . بل هى مجرد توجيه أو وساطة لاتلتزم الدول بتنفيذها .

التوسع فى سلطات الجمعية العامة :

نظر لأن الميثاق – فى توزيعه للاختصاصات بين الجمعية العامة ومجلس الأمن – أقتصر على اعطاء الجمعية العامة الحق فى أن تنظر وتناقش وتقوم بالدراسات ،وتصدر التوصيات للمحافظة على السلم والأمن الدولى ... دون أن يخولها السلطة اللازمة لفرض هذه ال توصيات . فقد بدأ الاتجاه – فى التطبيق العالمى – الى التوسع فى سلطات الجمعية العامة فى هذا الصدد ،خاصة بعد أن أثبت مجلس الأمن عجزه عن تأدية وظائفه فى كثير من الحالات بسبب استعمال حق الفيتو فى نقض قراراته . وقد اتخذ التوسع عدة مظاهر أهمها.

١ – انشاء الجمعية الصغرى :

جاء انشاء هذه الجمعية بعد أن فشل مجلس الأمن فى حل مسألة اليونان سنه ١٩٤٧ فتقدمت الولايات المتحدة فى ٢٧.

= المرجع السابق ص ١٢٨.

(١) راجع المادة (١٤) من الميثاق .

سبتمبر سنه ١٩٤٧ باقتراح مؤداه انشاء لجنة دائمة يعهد اليها بمتابعة مشاكل السلام فيما بين دورى أنعقاد الجمعية العامة الثانى والثالث .

وبعد مناقشة هذا الاقتراح ،قررت الجمعية العامة فى ١٣ نوفمبر سنه ١٩٤٧ الأخذ به وأنشأت ما يسمى " بالجمعية الصغرى" وهى هيئه منبثقة من الجمعية العامة تقوم بدراسة واعداد تقرير عن كل نزاع أو موقف يمكن ادراجه فى جدول أعمال الجمعية العامة ولها الحق فى اجراء التحقيق وتشكيل لجان التحقيق فى حدود وظائفها وبالقدر الذى تراه ضرويا ومفيدا ويمثل فى تلك "الجمعية الصغرى " كل عضو بالجمعية العامة وتصدر قراراتها فى مسائل التحقيق بأغلبية الثلثين ...ولها الحق فى دعوة الجمعية العامة فيما بين دور الانعقاد الثانى والثالث للجمعية العامة فقط ،غير أن نشاطها أمتد فى سنه ١٩٤٨ لسنه أخرى ،ثم صدر قرار من الجمعية العامة فى ٢٢ نوفمبر سنه ١٩٤٨ باعطائها صفة الهيئه الدائمة .

وقد تعرض انشاء هذه "الجمعية الصغرى " لنقد شديد، حيث نظر اليها على أن اختصاصاتها تزاحم اختصاصات مجلس الأمن، كما أن البعض أعتبر قيامها يستند الى قرار غير قانونى .

ومسايرة لهذا النقد ،أعلن كل من الاتحاد السوفيتى وروسيا البيضاء واوكرانيا وبولونيا وتشيكوفاكيا ويوجوسلافيا أنهم لن يشتركوا فى أعمال هذه الجمعية الصغرى .

ومهما يكن من أمر هذه الجمعية ،ومدى شرعيتها،وما أثير نحوها من مناقشات فانها تعتبر أحد المظاهر الأساسية للتوسع فى السلطات السياسية للجمعية العامة.

=

٢ - قرار الاتحاد من أجل السلم :-

أصدرت الجمعية العامة هذا القرار فى ٣ نوفمبر سنه ١٩٥٠ وأطلقت عليه " قرار الاتحاد من أجل السلام " (١).

وكان ذلك على أثر عجز مجلس الأمن عن الاستمرار فى عمليات كوريا

بسبب استعمال المندوب السوفيتى لحق الاعتراض (٢)

وقد جاء هذا القرار متضمنا النقاط الآتية :

(أ) فى حالة تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع عمل من أعمال العدوان ،وعجز مجلس الأمن عن مواجهته بسبب تضارب آراء الدول الكبرى ،وعدم اجماعهم على اجراء معين - فانه يمكن فى هذه الحالة عرض المسألة فورا على الجمعية العامة لمناقشتها واصدار التوصيات اللازمة للدول الأعضاء لاتخاذ تدابير قمع جماعية .

(ب) توصية الدول الأعضاء بالاحتفاظ بعدد مدرب ومنظم من القوات المسلحة يمكن استخدامها وقت الحاجة وفقا للنظم الدستورية لتلك الدول .

---

(١) أنظر : قرار الجمعية العامة رقم ٣٧٧ (أ)
وراجع نص القرار فى :

(٢) راجع كل من : د. حافظ غانم - المرجع السابق ص ١٥٢. د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ١٣١ ، د. عائشة راتب : المنظمات الدولية ،سنة ١٩٦٤ ص ١٢٢ - ١٢٣ .

(جـ) انشاء لجنة للاجراءات الجماعية تختص باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدولى . ومنهـا اتخاذ الاجراءات العسكرية بدلا من لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن .. وانشاء لجنة أخرى لمراقبة السلم الدولـى ، مهمتها رقابة المواقف والمنازعات فى المناطق المضطربة التى تهديد السلم أو الأمن الدولى .

(د) السماح بدعوة الجمعية العامة لدورة استثنائية مستعجلة تعقد خلال ٢٤ ساعة للنظر فى تطبيق القرار ،وتتم الدعوة فى هذه الحالة بناء على طلب ٩ أعضاء من مجلس الأمن أو بناء على طلب من أغلبية أعضاء الأمم المتحدة .

ولا جدال أن هذا القرار يعتبر من أهم الوثائق التى وسعت من اختصاص وسلطات الجمعية العامة في ميدان المحافظة على السلم والأمن الدولى ،وان كان الاتحاد السوفيتى قد اعترض عليه منذ البداية ،وأيده فى ذلك عدد كبير من الفقهاء للأسباب الآتية :(١)

(أ) أنه جاء مخالفا لنص المادة ١١ من الميثاق التى توجب على الجمعية العامة أن تحيل الى مجلس الأمن كل المسائل التى تتطلب القيام بعمل ما سواء قبل بحثها أو بعده .

(ب) أنه جاء مخالفا للأعمال التحضرية للميثاق والتى لم تقبل فيها الدول الكبرى التنازل عن قاعدة الاجماع الا بشرط الاحتفاظ بحق الفيتو .. وهذا الحق لايجوز تعديله الابموافقه الدول الكبرى جميعها .

---

(١) راجع بخصوص ملابسات صدور هذا القرار :
كلود : النظام الدولى والسلام العالمى - المرجع السابق - ص ٢٤٦ وما بعدها .

(ج) أنه جاء مخالفا للفصل السابع من الميثـاق والذى يعطى مجلس الآمن وحده سلطة تقرير وجود تهديد للسلـم أو الاخلال به .

غير أن الاتحاد السوفيتي عاد وبارك هذا القـرار باعتباره وسيلة جدية للحد من سيطرة المعسكر الغربى علـى سياسة المنظمة وخاصة بعد التحول الذى بدأ يطرأ على ميـزان التصويت فى الجمعية العامة فى أعقاب نشأة مجموعة الدولـة الآسيوية ودول عدم الانحياز الساعية الى صون السلم والأمـن الدوليين مما قلل من مخاوف الاتحاد السوفيتى.

وقد تم تطبيق الاتحاد من أجل السلم فى أزمة كوريـا وازمة المجر وأزمة السويس وأزمة لبنان وأزمة الكونجو .....

تقدير دور الأمم المتحدة فى التصدى للمنازعـات الدولية :

أوضحنا فى مقدمة هذا المبحث مناهج تحقيق السلـم والأمن الدولى فى ميثاق الأمم المتحدة ...وتعرضنا بالدراسـة الى منهجى تسوية المنازعات بالطرق السلمية ونظام الأمـن الجماعى ...وعرفنا دور كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى تطبيق هذين المنهجين ..وقد بان لنا من الدراسة أن الميثـاق وضع حدا فاصلا بين اختصاصات وسلطات كل من الجمعية العامـة ومجلس الأمن فى هذا الصدد .. غير أنه ازاء عجز مجلس الأمن عن القيام بتبعاته ،نتيجة انقسام الدول ذوات المراكز الدائمـة الى قسمين متعارضين فقد بدأ الاتجاه يميل - فى التطبيق العملى الى توسيع اختصاصات وسلطات الجمعية العامة سواء عن طريـق انشاء " الجمعية الصغيرة " أو عن طريق قرار " الاتحاد من أجل السلم سنة ١٩٥٠".

ومما يلفت النظر ، أن سجل الأمم المتحدة فى معالجة المشاكل الدولية ، يدل دلالة قاطعة على أن النجاح أو الفشل فى حل تلك المشاكل ، انما يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ - مدى التفاهم القائم بين الدول الكبرى بصدد المشكلة المعروضة ومدى علاقة تلك الدول باطراف النزاع .. وقد ثبت نجاح الأمم المتحدة فى حل المشاكل التى وقفت ازاءها - الدول الكبرى - موقف الحياد - مبدية استعدادها للتفاهم من أجل الوصول الى حل تلك المشكلة .

٢ - مدى مساس المشكلة بالمصالح الحيوية للدول الكبرى أو الدول المتنازعة .. وقد ثبت أنه كلما كانت المشكلة تمس مصالح تحرص عليها تلك الدول ، كلما كان حل النزاع صعبا .. والعكس صحيح .

وتظهر لنا تلك الملاحظة جلية ، اذا استعرضنا أهم المشاكل الدولية التى تصدت لها المنظمة الدولية وهى مشكلة الشرق الاوسط .

مشكلة الشرق الاوسط

الواقع أن قضية فلسطين تعتبر نموذجا للمشاكل المستعصية الحل داخل منظمة الأمم المتحدة ولا أدل على ذلك من أنه منذ صدور قرار التقسيم فى سنة ١٩٤٧ ، والمشكلة يتم ادراجها فى جدول أعمال الجمعية العامة حتى يومنا هذا .... وقد ظل ادراج هذه القضية فى جدول أعمال الأمم المتحدة باعتبارها قضية سياسية الى أن تم تحويلها الى قضية انسانية سنة ١٩٥٢ أى أن الامم المتحدة بدأت تنظر الى هذه القضية على أنها مشكلة لاجئين منذ سنة ١٩٥٣ ، واستمر هذا الوضع حتى قامت

حرب ١٩٦٧ ..وبقيام هذه الحرب دخلت القضية مرحلة جديدة فـــى نطاق ما يسمى " مشكلة الشرق الأوســط " .

وقد كنا نود أن نعرض للمراحل المختلفة التى مرت بها هذه المشكلة داخل الأمم المتحدة ،لولا أن المقام لا يتسع هنـا لمثل هذا العرض ؛ومن ثم فاننا نكتفى بعرض سريع للدور الــذى قامت به الأمم المتحدة فى هذه المشكلة منذ عدوان ٥ يونيه سنه ١٩٦٧ الى الآن .

دور الأمم المتحدة ازاء عدوان اسرائيل سنه ١٩٦٧ على الدول العربية :

ترتب على العدوان الذى شنته اسرئيل على الـــدول العربية صبيحة يوم ٥ يونيو سنه ١٩٦٧ ،وقوع سيناء وهضبـــة الجولان السورية والضفة الغربية للأردن تحت الاحتلال الاسرائيلى.. وقد تم عرض المشكلة على الجمعية العامة الأمم المتحدة فى دور انعقاد غير عادى ، الا أنها لم تتمكن من اتخاذ قرار بادانـــه العدوان الاسرائيلى على الأراضى العربية ...وظلت المشكلـــة تتأرجح بين مجلس الأمن والجمعية العامة الى أن تمكن مجلـــس الأمن بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنه ١٩٦٧ من اصدار القرار رقم ٢٤٢ ،، لسنة ١٩٦٧ ...ويتضمن هذا القرار مطالبة اسرائيل بالانسحـاب من الأراضى العربية المحتلة وايفاد مبعوث الى المنطقة لبحـث وسائل تنفيذ الأسس التى وضعها القرار لحل النزاع وينص القـرار على ما يأتى :-

" ان مجلس الأمن :

اذ يعبر عن قلقه المتواصل للموقف الخطير فى الشرق الأوسط ،واذ يؤكد عدم مشروعية الاستيلاء على الأراضى عن طريـــق

الحرب ،والحاجة الى سلام عادل ودائم تستطيع أن تعيش فيه كل دولة فى المنطقة ،واذ يؤكد أن جميع الدول الأعضاء عندما قبلت ميثاق الأمم المتحدة قد التزمت بالتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق .

١ - يعلن أن تطبيق مبادىء الميثاق يتطلب اقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط وهذا يقتضى تطبيق المبدأين الآتين :-

(آ) انسحاب القوات الاسرائيلية من الأراضى التى احتلتها فى النزاع الأخير.

(ب) أن تنتهى حالة الحرب . مع الاحترام والاعتراف، بالسيادة الاقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة وحقها فى أن تعيش فى سلام فى نطاق حدود آمنة ومعترف بها متحررة من أعمال القوة والتهديد بها .

٢ - ويؤكد المجلس الحاجة الى :

(آ) ضمان حرية الملاحة الى الممرات المائية الدولية فى المنطقة .

(ب) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .

(ج) ضمان حدود كل دولة فى المنطقة واستقلالها السياسى عن طريق اجراءات من بينها مناطق منزوعة السلاح .

٣ - يطلب من الأمين العام أن يعين ممثلا خاصا الى الشرق الأوسط لاقامة اتصالات مع الدول المعنية بهدف المساعده فى الجهود للوصول الى تسوية سلمية ومقبولة على أساس النصوص والمبادىء الواردة فى هذا القرار .

٤ - يطلب من الأمين العام أن يبلغ المجلس بمدى تقدم جهود المبعوث الخاص فى أقرب وقت ممكن ".

وقد بادر الأمين العام - استنادا الى هذا القرار - بتعيين الدكتور جونار يارنج سفير السويد فى موسكو ممثلا خاصا له للقيام بالاتصالات مع الدول المعنية تمهيدا لتنفيذ ما جاء بقرار مجلس الأمن (١)

وقام ممثل الأمين العام باجراء اتصالات متعددة فى كل من لبنان والأردن ومصر واسرائيل ، اما سوريا فقد أعلنت أنها ترفض القرار كما ترفض التعاون مع ممثل الأمين العام بينما أعلنت مصر أنها سوف تتعاون مع السفير يارنج ولكنها ترى أن القرار غامض ثم أعلنت أن القرار غير كاف ... وأخيرا أعلنت هى والأردن أنها تقبل هذا القرار وتقبل تنفيذه .

أما سرائيل فلم تصرح لابقبول القرار ، ولابقبول تنفيذه بل وذهبت الى تفسير القرار تفسيرا يتلاءم مع أهدافها مستغلة فى ذلك ما يشوب بعض نصوصه من لبس وغموض فعملت على تجزئته وعدم الربط بين بنوده . لأخذ ماتراه صالحا لها وطرح ماعداه ، متجاهلة فى ذلك ما قصد اليه اللورد كارادون - مندوب بريطانيا فى مجلس الأمن أنذاك - وواضع مسودة القرار ......

(١) راجع بشىء من التفصيل مؤلف الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان " مشكلة الشرق الأوسط " دار النهضة العربية سنه ١٩٧١ ، ص ١٣٣ وما بعدها .

باعتبار القرار وحدة واحدة متوازن الأجزاء لا يتحمل التجزئة

وإزاء موقف اسرائيل المغرض فى تفسير هذا القرار ، وعدم تعاونها مع السفير جونار يارنج .. فقد وصلت مهمة الأمين العام الى طريق مسدود.... وفشلت جهوده فى التقريب بين أطراف النزاع ..وفى الاجتماع الذى عقدة مجلس الأمن فى ١١ يونية ١٩٧٣ لاستئناف المناقشات فى مشكلة الشرق الأوسط .. أوضحت الدول العربية أن العبارة التى تنص على الانسحاب ـ والتى وردت فى قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧. لاتعنى أقل من الانسحاب من جميع الأراضى المحتلة خاصة وأن المجلس قد أكدفى نفس هذا القرار معارضته للاستيلاء على الأراضى بالقوة .. كما أن ترجمة نفس العبارة باللغات الفرنسية والأسبانية والروسية ـ وهى لغات رسمية فى الأمم المتحدة ـ تعنى بشكل محدد " الانسحاب من جميع الأراضى " ...أما اسرائيل فقد فسرت هذه العبارة بأنها لاتلزم بالانسحاب من كل الأراضى المحتلة استنادا الى أن لفظ Territories " الوارد فى تلك الفقرة بدون حرف تعريف أى أنه " نكرة "

وقد وجه وزير الخارجية المصرية ـ فى هذه الجلسة ـ أسئلة محددة الى كل من المجلس ،والأمين العام كورت فالدهايم وممثله الخاص جونار يارنج ،وطالب ان تكون الاجابة على تلك الأسئلة أمام المجلس لارتباطها بمسألة تفسير قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ وقد جاءت هذه الأسئلة على النحو التالى :ـ

ـ هل يعنى مبدأ عدم ضم الاراضى عن طريق الحرب أنه لايمكن أن تضم الأراضى على الاطلاق بهذه الوسيلة ؛ أم يعنى أن ضم أجزاء صغيرة مثلا من الأرض مسموح به ولكن غير مسموح بضم أجزاء كبيرة من الأراضى ؟

- هل ينطبق مبدأ سلامة الأراضي الذى يتمسك بـه ويدافع عنه كل شخص هنا بما فى ذلك الولايات المتحدة التى قرر رؤساؤها الخمسة الأخيرون هذا المبدأ لجميع الدول فى الشرق الأوسط ،هل ينطبق هذا المبدأ على جميع الدول ،أم ينطبق عليها جميعا ماعدا الدول العربية ؟

- هل ينطبق مبدأ حق تقرير المصير الذى يعترف بـه جميع الدول الأعضاء بالأمم المتحدة بما فى ذلك الاسرائيليون ، هل ينطبق أيضا بالنسبة لمئات الألوف بل والملايين من عـرب فلسطين ،أم أنه ينطبق بالنسبة للجميع فيما عدا الفلسطنين ،

وقد أظهرت المناقشات التى دارت فى المجلس عن اتجاه أغلب الدول للأخذ بالتفسير العربى للقرار ٢٤٢ وتأييد المطالب العربية التى تدعو الى انسحاب اسرائيل من الأراضى العربية المحتلة والأعتراف بحقوق الشعب الفلسطينى • غير أن الأمر لم يخرج عن حدود هذا التأييد ورُجئت المناقشات للنصف الثانى من يوليو •

وقد بدأت المرحلة الثانية من مناقشات مجلس الأمن فى فى ٢٠ يوليو ١٩٧٣ وقد استمرت حتى ٢٦ يوليه • وبادرت مجموعة دول عدم الانحياز وهى : غنيا والهند وأندونيسيا وكينيا وبيرو وبنما والسودان ويوغلاسلافيا - بتقديم مشروع قرار للمجلس حظى بموافقة ١٣ دولة ولم تشترك الصين فى التصويت [1]- غيـر

---

(١) كان مشروع هذا القرار ينص على الآتى :-
" ان مجلس الأمن وقد درس بصورة شاملة الموقف فى الشرق الأوسط بعد أن استمع الى بيانات الوفود والأعضاء واذ يؤكـد مسئوليته فى حفظ واقرار السلام والأمن الدوليين ،واذ يؤكد أن الحقوق المشروعة لشعب فلسطين يجب حمايتها وتأمينها ،وبعـد أن أحيط علما بتقرير السكرتير العام للأمم المتحدة فأنه :

=

أن الولايات المتحدة استخدمت فى شأنه الفيتو بحجة أنـــه يتعرض بالتغيير والتوازن الدقيق الذى يمثله قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ،كما أنه فى تقدير الولايات المتحدة أن هذا المشروع لن يسهم فى خلق الجو المناسب لتحقيق التسوية السلمية التى ينص عليها القرار المذكور .

وهكذا لم تسفر اجتماعات مجلس الأمن عن أى نتيجـــة يمكن أن تحقق تقدما فى تسوية المشكلة وذلك بسبب الموقف الذى اتخذته أمريكا .

دور الأمم المتحدة أزاء حرب سنة ١٩٧٣ :

لم يكن هناك بد - بعد أن فشلت الأمم المتحدة فـــى تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ وبعد أن سدت السبل أمام حـــل المشكلة حلا سلميا - الا أن تلجأ كل من مصر وسوريا الى الحرب التحريرية كوسيلة لتحرير الأراضى المحتلة ...فقامت حـــرب ٦

= ١- يعرب عن أسفة العميق لعدم استطاعة السكرتير العـام أو أو مبعوثه الخاص أن يبلغ المجلس بأى تقدم يذكر فيمـــا يتعلق بجهود تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ،وأنه بعـــد ست سنوات لم يتسن اقرار سلام عادل ودائم فى الشـــرق الأوسط .

٢- يعرب عن أسفه الشديد لاستمرار احتلال اسرائيل للأراضـــى نتيجة النزاع عام ١٩٦٧ مما يتعارض مع مبادىء الميثاق .

٣- يعرب عن قلقه الشديد ازاء عدم تعاون اسرائيل مـــع الممثل الخاص للسكرتير العام ،ويعرب عن مساندتـــه لمبادرات الممثل الخاص والمشار اليها فى مذكرته بتاريخ ٨ فبراير سنة ١٩٧١.

٣- يعرب عن ايمانه بأن الحل السلمى العادل لقضية الشـــرق الأوسط لايمكن تحقيقه الا على أساس احترام ،سيـــادة الأقليمية والوطنية واحترام حقوق جميع الدول فى المنطقة والحقوق والأمال المشروعة للشعب الفلسطينى.

أكتوبر سنه ١٩٧٣ ،ونجحت القوات المصرية فى عبور قناة السويس الى سيناء المحتلة وتدمير خط بارليف الاسرائيلى ،كما نجحت القوات السورية فى استعادة جزء من هضبة الجولان السورية المحتلة ،ومرة أخرى وجدت الأمم المتحدة نفسها فى مواجهة موقف من تلك المواقف التى تهدد السلام والامن الدوليين ،فدعت الولايات المتحدة مجلس الأمن للانعقاد بوصفها أحد الأعضاء الدائمين بلها ..واستمرت الاشتباكات العسكرية قائمة فى الوقت الذى كانت تدور فيه المناقشات فى مجلس الأمن ... وقد تمكن المجلس من اصدار القرار رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٧٣ بتاريخ ٢٢ أكتوبر سنه ١٩٧٣ بوقف اطلاق النار بناء على مشروع مقدم من الاتحاد السوفيتى والولايات الأمريكية ،وكانت اسرائيل قد تمكنت من استعادة جزء من الأراضى العربية المحررة، ومن فتح ثغرة نفذت منها قواتها الى غرب قناة السويس .

وقد تضمن القرار ٣٣٨ ثلاثة أسس لحل النزاع هى :-

١ - دعوة الأطراف المتنازعة الى وقف اطلاق النار وانهاء كل نشاط عسكرى فورا .

٢ - التنفيذ الفورى لقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بجميع أجزائه .

٣ - البدء فورا ،ومع وقف اطلاق النار ،فى مفاوضات بين الأطراف المعنية ،تحت اشراف مناسب ،بهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط .

=٥ - يعلن أنه لايجوز ادخال تعديلات فى الاراضى المحتلة يمكن أن تعرقل الحل السلمى النهائى أو تؤثر على حقوق السياسية والحقوق الأساسية الأخرى الاهالى هذه الأراضى .
٦ - يطلب من السكرتير العام وممثله الخاص يستأنفا ويواصلا جهودهما الرامية الى حل عادل وسلمى لقضية الشرق الأوسط.
٧ - يقرر تقديم كامل التأييد للسكرتير العام وممثله للقيام بمهمتهما .
٨ - يقرر عقد اجتماع عاجل فى حالة الضرورة ،كما يقرر ابقاء متابعته للمسألة ؛

ولم تمتثل اسرائيل لقرار مجلس الأمن المشار اليه .. بل ظلت فى عملياتها العسكرية بهدف احتلال أجزاء أخرى من الأراضى العربية ... الأمر الذى تطلب اصدار قرار آخر من مجلس الأمن برقم ٣٣٩ بتاريخ ٢٣ أكتوبر سنه ١٩٧٣ ونصه كالاتى :-

" ان مجلس الأمن اذ يشير الى قراره رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٧٣ الصادر بتاريخ ٢٢ أكتوبر سنه ١٩٧٣.

١ - يؤكد قراره بشأن الوقف الفورى لجميع أنواع، اطلاق النار وكل الأعمال العسكرية ،ويدعو بالحاح الى اعادة قوات الجانبين الى المراكز التى كانت تحتلها لحظة سريان وقف اطلاق النار.

٢ - يطلب الى السكرتير العام ،اتخاذ التدابير لارسال مراقبى الأمم المتحدة فورا للاشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن فى الشرق الأوسط ،وأولهم الأفراد الموجودون فى القاهرة .

ولما لم تمتثل اسرائيل للقرارين ٣٣٨و٣٣٩ المشار اليهما واستمرت فى عملياتها العسكرية ،فقد طلبت الحكومة المصرية عقد جلسة عاجلة للمجلس فى ٢٤ أكتوبر ١٩٧٣ لكى يقوم المجلس بمواجهة مسئولياته والتأكد من احترام الدول الأعضاء لمقرراته ..وأجتمع المجلس وأصدر القرار رقم ٣٤٠، فى ٢٥ أكتوبر سنه ١٩٧٣ يؤكد فيه ضرورة الوقف الفورى لكافة العمليات العسكرية وعودة الأطراف المتحاربة الى الخطوط التى كانت عليها فى ٢٢ أكتوبر ..وفى ذات الوقت قرر المجلس تشكيل قوات طوارئ دولية تعمل تحت سيطرته على أن تتألف تلك القوات من القوات العسكرية للدول أعضاء الأمم المتحدة.

باستثناء الدول الدائمة فى مجلس الأمن ...وأوكل المجلس الى تلك القوات مهمة المحافظة على وقف اطلاق النار ومنع تجدد الاشتباكات [1].

وفى ٢٧ أكتوبر سنه ١٩٧٣ وافق مجلس الأمن على التقرير المقدم من السكرتير العام بشأن تشكيل قوة الطوارئ، الدولية من ستة آلاف رجل ولمدة ستة أشهر قابلة للتجديد .

<u>الوضع القانونى لقوة الطوارئ الدولة المنشأة بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣.</u>

أوضحنا أن مجلس الأمن طلب من السكرتير العام بموجب قراره رقم ٣٣٩ أن يتخذ التدابير اللازمة لارسال مراقبى الأمم المتحدة فورا للاشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية مستخدما لهذا الغرض أفراد الامم المتحدة الموجودين فى الشرق الأوسط ،وأولهم الموجودون بالقاهرة كما نص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارئ من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة

---

(١) جاء نص القرار رقم ٣٤٠ فى ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ على النحو الآتى :

" ان مجلس الأمن ، اذ يشير الى قراريه رقم ٣٣٨ الصادر فى ٢١ أكتوبر ١٩٧٣ ،ورقم ٣٣٩ الصادر فى ٢٣ أكتوبر ١٩٧٣.

واذ يلاحظ بأسف أنباء الانتهاكات الجديدة لوقف اطلاق النار مما يعد مخالفا للقرارين ٣٣٨، ٣٣٩ .

كما يلاحظ بقلق - اعتمادا على تقرير السكرتير العام- أن مراقبى الأمم المتحدة لم يتمكنوا من الانتقال الى جانبى وقف اطلاق النار .

أولا : يطالب السكرتير العام باتخاذ اجراء فورى بزيادة عدد مراقبى الأمم المتحدة فى الجانبين . يقرر تشكيل قوة طوارئ من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة باستثناء الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ،وذلك على الفور ،وتحت سلطة مجلس الأمن وتفويض السكرتير العام سلطة ايفادها على الفور الى المنطقة .

باستثناء الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن - وذلك على الفور وتحت سلطة مجلس الأمن ،مع تفويض السكرتير العام سلطة ايفادها على الفور الى المنطقة وبناء على هذين القرارين أعد السكرتير العام تقريرا عن النظام القانونى لهذه القوات ،وتم اعتماد هذا التقرير بموجب قرار المجلس رقم ٣٤١ ويتلخص هذا النظام فى الآتى :-

أولا : مهمة قوة الطوارىء :

١ - مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الاشراف على وقف اطلاق النار الفوري والكامل ،وعودة الأطراف الى مواقعها التى كانت عليها فى الساعة الرابعة والدقيقة الخمسين يوم ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣.

٢ - بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجديد القتال والتعاون مع الصليب الأحمر الدولى فى مباشرة مهامة الانسانية فى المنطقة .

٣ - التعاون فى انجاز تلك المهام مع مراقبى الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنه فى فلسطين.

ثانيا : تمويل القوات :-

ينص قرار مجلس الأمن على اعتبار نفقات القوات جزءا من نفقات المنظمة يتحملها الأعضاء وفقا للفقرة ٢ من المادة ١٧

= ثانيا : يطالب بالالتزام التام بوقف تام وفورى لاطلاق النار، وبانسحاب الأطراف الى المواقع التى كانت تحتلها فى الساعة الرابعة والدقيقة الخمسين بتوقيت جرينتش .

ثالثا : يطالب السكرتير العام أن يقدم بصورة وعاجلة تقريرا الى المجلس بتطبيق هذا القرار والقرارين رقمى ٣٣٨ ، ٣٣٩ لسنه ١٩٧٣".

من الميثاق [1]

ثالثا : المدة المحددة لعمل القوة

تحددت مدة تواجد القوة فى المنطقة بستة شهور ،على أنه يجوز لمجلس الأمن أن يمد هذه الفترة مدة أخرى ، اذا تطلب الأمر ذلك .

رابعا : العلاقة بين القوة وبين الأمم المتحدة والدول المعنية :

١ - تتشكل القوة من عدد من الوحدات العسكرية مقدمة من دول مختارة بناء على طلب السكرتير العام ويتم الاختيار بالتشاور فيما بين مجلس الأمن والأطراف المعنية مع الأخذ فى الاعتبار مبدأ التمثيل الجغرافى المتساوى المسلم به ومع استبعاد الاستعانة بوحدات عسكرية تابعة للدول الخمس الكبرى [2]

٢ - تعمل القوة تحت أمر الأمم المتحدة وتحت رياسة الأمين العام ،ويعين الأمين العام قائدا عاما لها بموافقة مجلس الأمن ويكون هذا القائد مسئولا أمامه .

٣ - تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصال ،ولها حق التمتع بكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لقيامها بعملها..وتتمتع أيضا بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها فى اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة .

---

(١) تنص هذه الفقرة على أن " يتحمل للأعضاء نفقات المنظمة حسب الانصبة التى تقررها الجمعية العامة " .

(٢ أشار تشكيل قوات الطوارئ الدولية على هذا النحو ،ودود فعل شتى ..فعلى حين لاقى هذا التشكيل ترحيبا من الدول غير المنحازة ،نظرا لما عرف عنها من مقاومة سيطرة الدول الكبرى على الأمم المتحدة - فقد عارضته المملكة =

٤ - يتعين على القوة أن تؤدى مهامها بشكل مستقل ، وفى مناطق منفصلة عن تلك التى تسيطر عليها القوات المتحاربة ومن ثم فمن الضرورى ابرام اتفاقات مع الدول المختصة لتحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها.

٥ - يتم التسليح للقوة بأسلحة دفاعية فقط ،وليس لها استعمال القوة المسلحة الا فى حالة الدفاع عن النفس ، ويشمل الدفاع عن النفس مقاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها وفقا لتفويض مجلس الامن .

٦ - تتجنب القوة - عند أدائها لمهامها - الميل لطرف دون الآخر وعليها أن تتجنب الاعمال التى يمكن أن تخل بحقوق أو ادعاءات أو أوضاع الأطراف المحاربة .

ويحق لنا أن نتساءل : هل توجد فروق جوهرية فى الوضع القانونى لقوة الطوارئ الدولية المنشأة عقب حرب سنه ١٩٧٣ ، عن تلك التى سبق أنشاؤها فى ١٩٥٦؟

الواقع أن المقارنة بين نظامى القوتين ،وان كانت تعطينا انطباعا - لأول وهلة - عن وجود أوجه اتفاق أساسية بينها ،فان هناك أيضا أوجه اختلاف لامفر من التعرض لها .

= المتحدة وفرنسا .. اذ أصر المندوب البريطانى على أن يوضح فى بيانه الذى القاه فى تفسير نسياسته أن استبعاد الأعضاء الدائمين فى المجلس من الاشتراك فى قوة الطوارئ الدولية يجب ألا يؤثر على قوة الحفاظ على السلام التى سيكون من الضرورى اقامتها لضمان أتفاق السلام النهائى وفقا "للقرار ٣٤٢" ..

أما مندوب فرنسا فكان أكثر تشددا ،حيث أوضح فى بيانه أن استبعاد الدول ذات العضوية الدائمة فى المجلس من مباشرة مسئولياتها يهدد باضعاف أثر القرارات التى يتخذها مجلس الأمن وان حكومته تعتبر ان انشاء قوة الطوارئ الدولية لاتقتصر آثاره على الناحية العسكرية ولكنه بشكل تعهدا رسميا من جانب الدول ذات العضوية الدائمة ،وبالتالى ضمانا فعالا لوقف اطلاق النار.

فمن حيث أوجه التشابه ،نجد أن قوة ١٩٧٣ قامت على بعض الأسس التي كان متفقا عليها في قوة ١٩٥٦ وهي : عدم مساهمة الدول الكبرى في القوات ،وعدم تأثيرها في مواقف أطراف النزاع ،واعتبارها قوة حفظ سلام وليست قوة قهر وتمتعها بحرية الحركة وبالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في اتفاقية المزايا والحصانات الخاصه بالأمم المتحدة وأخيرا في كيفية تمويلها.

أما من ناحية أوجه الخلاف فيمكن أن نشير الى الفروق الاتية :-

١ - تختلف القوتان من حيث النشأة ،فقوة ١٩٥٦ أنشأتها الجمعية العامة في ظل قرار "الاتحاد من أجل السلام" ،في حين أن قوة سنه ١٩٧٣ أنشأها مجلس الأمن مباشرة بما لقراراته من قوة ملزمة .

٢ - تختلف القوتان من حيث المدة ،فقوة ١٩٥٦ ،كانت غير محددة المدة ،وكان من المفروض بقاءها حتى انتهاء مهمتها بينما القوة المنشأة سنة ١٩٧٣ حددت مدتها بسته شهور قابلة للتجديد بقرار من مجلس الأمن .

٣ - تختلف القوتان من حيث النص على شرط رضاء الدولة عن وجود القوات على أرضها ،فقد كان هذا الشرط منصوصا عليه في كل الوثائق الملازمة واللاحقة على انشاء قوة ١٩٥٦.أما بالنسبة لقوات١٩٧٣ فقد أغفل القرار المنشيء لها النص على هذا الشرط ،واكتفى بالنص على وجوب تمتعها بالتأييد الكامل في جميع الأوقات من مجلس الأمن وضرورة اصداره قرارات بمدها..... وقد يفسر هذا الوضع على أساس أن قوات ١٩٧٣ ذات طبيعة قسرية وأن مجلس الأمن وحده هو الذي يقرر تواجدها على اقاليم الدول المتنازعة ،كما له الحق في مد فترة بقاءها أو انهاء مهمتها

غير أن هذا التفسير .. اذا كان يصدق بالنسبة لقوات الردع فان الامر على غير ذلك بالنسبة لقوات السلام لاختلاف طبيعة ومهمة كل منهما ،وان جاز القول أن الدول المعنية لاتستطيع أن تطلب سحب قوات السلام قبل نهاية المدة المحددة فلا شك أن استمرار بقاءهـا على أقاليم تلك الدول منوط أصلا بموافقتها ورضاءها ،...والقول بغير ذلك يعنى استمرار تواجد هذه القوات على اقاليم الدول المعنية رغما عنها ،وهو أمر يمس سيادة الدول ولايتفق ومبادئ الأمم المتحدة .

لذا نجد مندوب مصر فى الأمم المتحدة . عندما ألقى بيانه الذى أعلن فيه موافقه مصر على قوات حفظ السلام الدولية حرص على القول : " أن الحكومية المصرية اذ تعطى موافقتها على دخول وتواجد قوة الطوارئ الدولية على الأراضى المصرية انما تمارس حقوق سيادتها من أجل تمكين الأمم المتحدة ، للأستمرار بهذه الخطوة الأولى والاجراء المؤقت ،نحو وضع نهاية للعدوان المرتكب ضد مصر منذ يونية ١٩٦٧".

معنى ذلك أن هناك تأكيدا من جانب مصر على أن دخول وتواجد قوات حفظ السلام على اقليمها ،ثم بموافقتها واستمرار بقائها - بعد انتهاء مدتها - منوط أصلا برضائها ...ومن ثم فان وجودها لايمس سيادتها لامن قريب ولا من بعيد طالما ظلت مهمتها مرتبطة بتمكين مصر من استرداد سيادتها على أراضيها المحتلة على ضوء قرارات مجلس الأمن الصادرة فى هذا الخصوص

الجهود التى بذلت لتنفيذ قرارات مجلس الأمن : -

كان من الضرورى بعد تشكيل قوة الطوارىء الدولية ،أن يتم تحديد الخطوات التى يمكن اتخاذها للبدء فى تنفيذ قرارات مجلس الأمن ،فاجتمع المجلس فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ لبحث الدور الذى يمكن ان تقوم به الامم المتحدة وسكرتيرها العام بالنسبة لمؤتمر السلام المزمع عقده بين أطراف النزاع ،وقد انتهى المجلس فى قرار ٥ رقم ٣٤٤ الى المطالبة بأن يكون للأمين العام للأمم المتحدة دورا كاملا وفعالا فى هذا المؤتمر.

وبعد ثلاثة ايام من صدور هذا القرار ،وجه الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة رسالة الى الأمين العام فالدهايم تضمنت استعدادها للاشتراك فى المؤتمر ،على ان تتوليا مسئولية الرياسة المشتركة له . وعهدتا اليه القيام باجراء الترتيبات اللازمة لعقد المؤتمر ،وحبذتا اشتراكه فيه .

انعقاد مؤتمر جنيف : -

انعقد مؤتمر جنيف الدولى فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٣،ورأس جلسة الافتتاح كورت فالدهايم السكرتير العام للأمم المتحدة، واشتركت فيه وفود تمثل الولايات المتحده الامريكية والاتحاد السوفيتى والأردن ومصر واسرائيل على حين امتنعت سوريا عن حضوره لمعارضتها الاشتراك فيه .

وفى هذا الاجتماع طالب اندرية جروميكو وزير خارجية الاتحاد السوفيتى بانسحاب اسرائيل من الاراضى العربية المحتلة، واكد أن المشكلة يمكن حلها ، وحذر من أن الحرب يمكن أن تندلع من جديد فى الشرق الاوسط . وذكر ان اية وثيقة يضيفها

المؤتمر يجب ان تتضمن التزامات واضحة من جانب اسرائيل بالانسحاب من الأراضى التى احتلتها فى عام ١٩٦٧ ،ولابد أن تعطى لوثائق المؤتمر قوة القانون الدولى .

وأعقبه هنرى كيسنجر وزير الخارجية الامريكى فى ذلك الوقت فقال : ان الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية على جبهة القناة هو أول عمل يواجه المؤتمر ،وهذا يؤدى فى البداية الى بناء الثقة بين الجانبين وهى خطوة أولى لدعم وقف اطلاق النار ، وأن الهدف النهائى للمؤتمر يجب أن يكون تنفيذ قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ بكل أجزائه ،وأضاف أن اتفاق السلام النهائى يجب أن يتضمن الانسحاب والحدود المعترف بها ، وتدابير أمن ... مثل انشاء مناطق منزوعة السلاح ،وضمانات واقرار المصالح المشروعة للفلسطنين والاعتراف بأن القدس تضم اماكن مقدسة بالنسبة للأديان الثلاثة الكبرى .

وقد حدد اسماعيل فهمى وزير خارجية مصر فى ذلك الوقت شروط مصر لحل الازمة على انها تستند فى المقام الاول على تنفيذ جميع بنود قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ ،ومن ثم فأنه أصر على انسحاب اسرائيل من كل الاراضى العربية بما فى ذلك القدس كما أنه اكد على استعادة شعب فلسطين لكافة حقوقه .

وأيد وزير خارجية الأردن شروط مصر لحل الأزمة من ضرورة الانسحاب الكامل من الأراضى المحتلة بما فى ذلك القدس واشار الى ضرورة وضع مصالح سوريا فى الاعتبار رغم غيابها عن المؤتمر .... وذكر ان الاردن لايريد ان يعقد اتفاقا مستقلا عن بقية الدول العربية ،وأنه ملتزم بالوحدة العربية الكاملة

وعندما تحدث أبا ايبان رئيس الوفد الاسرائيلى ذكر أن اسرائيل لن تتخلى عن كل الاراضى العربية المحتلة لانها تحتاج

الى بعض هذه الاراضى من اجل ماوصفه بأنه " حدود آمنة " أما بالنسبة لحقوق الشعب الفلسطينى فقد قال أن دولتهم ينبغى أن تقام فى الاردن بعد تسوية مشكلة الاراضى ... وأكد على أن اسرائيل لن تعيد القدس العربية الى الاردن وان كان لايوجد اعتراض على السماح للعرب بالسيادة على الاماكن المقدسة الاسلامية بها واضاف ان اسرائيل مستعدة لبحث مسألة الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية .

وأنتهت الجولة الاولى من هذا المؤتمر باعلان اصدره كورت فالدهيم جاء فيه : " ان المؤتمر توصل الى اتفاق في الرأى على مواصلة اعماله عن طريق انشاء لجنة عمل عسكرية ولجان عمل أخرى قد يرغم المؤتمر فى انشائها فى وقت ما في المستقبل " .

وبناء على ذلك تشكلت لجنة عسكرية برئاسة الجنرال انزيو سيلاسفو قائد قوات الطوارئ الدولية وعضوية مندوبين عسكريين لمصر واسرائيل ومستشار سياسى لكل جانب ،واتفق على ان تكون مهمة اللجنة تحقيق الفصل بين القوات الاسرائيلية والمصرية ،كما تم الاتفاق على اجراء اتصالات لاشراك وفد سورى فى مرحلة لاحقه ،وكذلك الأمر بالنسبة للأردن .

وفى أول اجتماع عقدته هذه اللجنة فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٧٣ حرص رئيس اللجنة بالقاء بيان حدد فيه مسئوليات قوة الطوارئ الدولية ،وقال ان المهمة التى كلف بها السكرتير العام هى العمل على الفصل بين القوات المتحاربة ،وقيام قوة طوارئ دولية ،بمراقبة ذلك وتنفيذه ،ثم القى رئيس كل جانب بيانا بتحديد موقفه من موضوع الفصل بين القوات .

الاتفاق الأول للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل [1]:

توصلت كل من مصر واسرائيل - بمساعدة وزير خارجية امريكا هنرى كيسنجر - الى اتفاقية لفض الاشتباك والفصل بين قواتهما المسلحة ،وتم التوقيع عليها فى ١٨ يناير سنة ١٩٧٤ عند الكيلو ١٠١ فى طريق القاهرة - السويس . وقد تضمنت هذه الاتفاقية النص على ضرورة انسحاب القوات الاسرائيلية الى شرق القناة ،والى ايجاد منطقة عازلة بعرض ١٠ كيلو مترات ترابط فيها قوات الطوارئ الدولية ،مع تحديد قوات وسلاح الطرفين بالنسبة لاسرائيل بين المنطقة المحددة بخط (A) وخط (B) ،وبالنسبة لمصر بين الخط (D) وقناة السويس كما تضمنت ايضا النص على ان هذه الاتفاقية لاتعتبر من وجهة نظر مصر أو اسرائيل اتفاق سلام نهائى وانما تشكل الخطوة الاولى نحو سلام نهائى وعادل ،طبقا لقرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ وفى اطار مؤتمر جنيف للسلام .

وعلى ذلك فان الخطوط التى حددت فى هذه الاتفاقية للفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية ،ليست حدودا بالمفهوم المتعارف عليها فى القانون الدولى ،وانما تعتبر خطوطا تدخل ضمن نطاق التدابير المتخذة بين الطرفين ،لتنظيم وضع قواتهما المتحاربة بما يكفل عدم وضعها فى حالة تأهب دائم تمهيدا للوصول الى تسوية نهائية للنزاع .

الاتفاقية السورية - الاسرائيلية للفصل بين القوات :

بناء على المساعى الدبلوماسية التى قام بها هنرى كيسنجر وزير خارجية امريكا والتى استهدفت اقناع كل من سوريا واسرائيل بابرام اتفاقية للفصل بين القوات على غرار

---

(١) راجع نص هذه الاتفاقية فى وثائق الامم المتحدة الصادرة فى ١٨ يناير سنة ١٩٧٤ رقم ٨٨ .

الاتفاقية التى توصلت اليها كل من مصر واسرائيل ...فقد اسفرت تلك المساعى فى تقريب وجهات النظر بين الطرفين مما ادى الى توقيع اتفاق بينهما للفصل بين القوات السورية والاسرائيلية فى المقر الاوربى للأمم المتحدة بجنيف يوم ٣١ مايو سنة ١٩٧٤ تحت اشراف الامم المتحدة ممثلة فى الجنرال " انزيو سيلاسفو " قائد قوة الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط ،وباشتراك مندوبين عن الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى باعتبار انهما الدولتان المشتركتان فى رئاسة مؤتمر جنيف .

وفى نفس اليوم وافق مجلس الامن على تشكيل قوة لمراقبة الفصل بين القوات على جبهة الجولان .

الاتفاق الثانى للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل(٢)

بتاريخ أول سبتمبر ١٩٧٥ توصلت مصر واسرائيل الى اتفاقية ثانية لفك الاشتباك بين قوات الطرفين فى سيناء المحتلة ،وقد توصل الطرفان الى هذه الاتفاقية نتيجة المساعى الدبلوماسية المكثفة التى بذلتها امريكا فى شخص وزير الخارجية هنرى كيسنجر ،وتتضمن هذه الاتفاقية انسحاب اسرائيل من جزء آخر من الاراضى المحتلة بسيناء ،مع تحديد منطقة عازلة بين قوات الطرفين تخلو من وجود أية قوات عسكرية فيها ...... ونصت الاتفاقية على اعتبار قوة الطوارىء الدولية أساسية وانها سوف تستمر فى القيام بعملها وستحدد مدتها ... وأخيرا جاءت المادة الثامنة منها تنص على أن الطرفين يعتبران هذه الاتفاقية خطوة هامة نحو سلام دائم وعادل وهى ليست اتفاق سلام نهائى وانهما سيواصلان بذل الجهود للتوصل بالتفاوض الى

(١) راجع نص هذه الاتفاقية والملاحق المرفقة بها ،مجلة السياسة الدولية - العدد ٤٢،فى اكتوبر ١٩٧٥ - ص ٢٥٢ ومابعدها .

اتفاق سلام نهائى فى اطار مؤتمر جنيف للسلام وفقا لقرار مجلس الامن رقم ٣٣٨ .

والواقع ان الاتفاقيات الثلاث للفصل بين القوات التى ابرمتها اسرائيل بين كل من مصر وسوريا ،ليست اتفاقات سياسية ،وانما تدخل ضمن مايسمى بالتدابير المؤقتة التى يمكن ان تؤدى الى تهيئة الظروف لابرام اتفاقية سلام دائم . (١)

أى أن هذه الاتفاقات الثلاث بمثابة خطوة اولى نحو التوصل الى تسوية سليمة نهائية لمشكلة الشرق الاوسط ،عن طريق المفاوضات التى دعا اليها قرار مجلس الامن رقم ٣٣٨ .

الدروس المستفادة من أزمة الشرق الأوسط :-

يبدو لنا جليا من العرض السابق أن مشكلة الشرق الاوسط - رغم ماطال عليها من زمن - مازالت تتعثر فى دياجير الثنائية العالمية فى الصراع الدولى ،وتتضارب بالنسبة لها مصالح الدولتين الكبريين . والدليل على ذلك انه منذ صدور قرار مجلس الامن الاخير فان خطوات الحل السلمى للنزاع لم تحقق تقدما ملموسا حتى الآن ... بل ولانجد اثرا للحل السلمى سوى الاجتماع الذى عقد فى جنيف تحت الاشراف الشكلى للأمم المتحدة ،وبمشاركة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ..... وذلك فى ديسمبر ١٩٧٣ وقد بان لنا ان هذا الاجتماع لم يسفر عن نتيجة ايجابية ذات مغزى . كما ان اتفاقيات الفصل بين القوات لم تحقق - فى طريق الحل السلمى - سوى انسحاب طفيف من بعض المناطق التى كانت تحتلها اسرائيل فى حرب سنة ١٩٦٧ وفيما عدا ذلك فما زال الجزء الاكبر من الجولان والضفة الغربية لنهر الاردن تحت الاحتلال الاسرائيلى بل ومازالت المشكلة الرئيسية فى النزاع ،وهى مشكلة فلسطين ،

---

(١) باستثناء الجهود الثنائية التى بذلتها مصر واسرائيل للتوصل الى اتفاقية سلام فيما بينهما ترتب عليها عودة اراضى سيناء المحتلة الى مصر مقابل اعتراف مصر باسرائيل واقامة =

تتلمس هى الاخرى توقعات الحل السلمى فى نطاق قرارات الأمم المتحدة .....

والدرس الذى يمكن ان نعيه من هذه المشكلة . أن الأمم المتحدة قد فشلت فشلا ذريعا - على الاقل حتى الآن - فى تحقيق السلام فى منطقة الشرق الاوسط ،رغم القرارات العديدة التى صدرت فى شأن هذه المشكلة منذ عدوان ١٩٦٧ .

والواقع ان عجز الامم المتحدة عن ايجاد حل لهذه المشكلة والذى يتناقض مع موقفها الحاسم السريع اثناء العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ - انما يرجع بالدرجة الاولى الى تذبذب هذه القضية بين اختصاص كل من مجلس الامن والجمعية العامة من جهة وتغير الظروف الدولية داخل المنظمة العالمية من جهة اخرى.

واذا كان التراخى فى تسوية النزاع يرجع الى الثنائية العالمية داخل مجلس الامن ،وعدم امكان نقل المشكلة داخل الجمعية العامة ،فمن الانصاف ان نشير الى ان حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ كان من نتائجها السياسية تحريك قضية فلسطين داخل الجمعية العامة ،باعتبارها الجوهر الحقيقى لمشكلة الشرق الاوسط ،وقد تجسد النشاط الذى اكسب بعث هذه القضية فى عدة قرارات هامة هى :

١ - القرار الصادر فى ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للمشاركة فى أعمال كافة المؤتمرات والجهود الدولية من أجل السلام ،وقد جاء فى مقدمة هذا القرار ان الجمعية العامة مقتنعة بان اشتراك الشعب الفلسطينى فى أية جهود أو مشاورات تستهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الاوسط امر ضرورى .

= علاقات دبلوماسية معها فى حين أن جوهر النزاع ما زال قائما لم يحل وهى مشكلة فلسطين .

وقد صدر فى نفس اليوم قرار اخر بتشكيل لجنة مـــن عشرين عضوا مهمتها بحث كيفية ممارسة الشعب الفلسطينـــى لحقوقه الثابتة وبما يضمن له الحصول على وطن مستقل ،وقــد تشكلت هذه اللجنة فعلا بتاريخ ١٧ ديسمبر سنة ١٩٧٥ مـــن افغانستان ،وقبرص ،وكوبا ،المانيا الشرقية ،وجويانا ،والجـر والهند ،واندونيسيا ،ولاوس ،ومدغشقر ،وماليزيا ،والباكستان ورومانيا ،والسنغال ،وسيراليون ،وتونس ،وتركيا ،واوكرانيا ، ويوغسلافيـــا .

٢ - القرار الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٩٧٥ باعتبار الصهيونية شكلا من اشكال العنصرية ... وهذا القرار له أهميـة خاصة فى دحض الاسانيد التى تستند اليها اسرائيل فى شرعيـــة وجودها واستمرارها ،وبالتالى فانه يعتبر انتصارا للقضيـــة الفلسطينية .

٣ - القرار الصادر بتاريخ ٥ ديسمبر ١٩٧٥ والـــذى تناشد فيه الجمعية العامة الدول الاعضاء بمنع المساعـــدات العسكرية والاقتصادية عن اسرائيل حتى تنسحب من جميـــع الاراضى العربية المحتلة .

وقد نددت فيه الجمعية باستمرار احتلال اسرائيـــل للأراضى العربية ،ودعوة دول العالم الى وضع نهاية لهـــذا الاحتـــلال .

٤ - القرارات الاربعة الصادرة فى ١٥ ديسمبر سنـــة ١٩٧٥ على أثر موافقة الجمعية العامة على تقرير اللجنـــة الثلاثية الخاصة التى كانت قد شكلتها للتحقيق فى انتهاكـات حقوق الانسان التى ترتكبها اسرائيل فى الأراضى العربيـــة المحتلة وهـــى :

(أ) قرار بادانة الاعمال التى تمارسها اسرائيل، كإقامة مستعمرات اسرائيلية على الاراضى المحتلة ،وتدمير وازالة منازل العرب ،ومصادرة الممتلكات العربية ،وترحيل وطرد السكان العرب ،والاعتقالات الجماعية ،واعاقة الحريات والطقوس الدينية .

ويصف القرار هذه الاعمال بانها غير مشروعة ... وتشكل خروجا صارخا على ميثاق الامم المتحدة ،وتحول دون التوصل الى حل عادل ودائم للمشكلة .

(ب) قرار يؤكد على أن معاهدة جنيف لسنة ١٩٤٩ الخاصة بحماية الاشخاص المدنيين فى الاراضى المحتلة تسرى على جميع الاراضى العربية المحتلة منذ سنة ١٩٦٧ بما فيها القدس ..... وعلى اسرائيل الالتزام بتطبيق احكام هذه الاتفاقية .

(ج) قرار يدعو اللجنة الخاصة بالاستمرار فى مواصلة جهودها لحصر عمليات التدمير التى تعرضت لها مدينة القنطرة .

(د) قرار يدعو الى اعتبار كافة الاجراءات التى اتخذتها السلطات الاسرائيلية لتغير الاوضاع الاساسية الدينية — فى مدينة القدس والخليل — غير مشروعة وان على اسرائيل التوقف فورا عن اتخاذ هذه الاجراءات .

٥ — واخيرا القرار الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٧٦ برقم ٣١٦٢ والذى دعت فيه الجمعية الى انعقاد مؤتمر جنيف للسلام فى موعد مبكر لايتجاوز نهاية مارس سنة ١٩٧٧ وطالبت السكرتير

العام " باستئناف اتصالاته مع جميلا اطراف النزاع ومع رئيس المؤتمر استعدادا لعقد المؤتمر " . وان كان هذا القرار قد تعذر تنفيذه . (١)

ورغم ماقد يبدو لنا من اهتمام ملحوظ داخل الجمعية العامة لقضية فلسطين والشرق الاوسط ـ خاصة بعد حرب سنة ١٩٧٣ ـ الا ان الجمعية العامة مازالت عاجزة عن التصدى لهذه المشكلة على النحو الذى قامت به خلال العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ .... ومن ثمَ يمكن القول ان الحيوية التى كانت تتمتع بها الجمعية العامة فى الخمسينات وأوائل الستينات قد اصابها الهزل ودب فيها الضعف واصبحت مجرد دار ندوة للدبلوماسيين ، ولايجب ان نلقى اللوم فيما وصلت اليه الجمعية العامة على الميثاق . وانما اللوم كله يرجع الى الحقائق الراهنة للجماعة الدولية ،فقد اثبتت التجربة أن القوة الادبية التى تحيط الامم المتحدة لا تكفى وحدها لضمان السلم والامن الدولى ، بل لابد من اتفاق الدولتين الكبريين (امريكا وروسيا) وقد ثبت ان اتفاقهما كفيل بتسوية أشد المنازعات تعقيدا ،بينما اختلافهما يسبب للمنظمة الفشل التام فى التصدى لاى ازمة سياسية حتى ولو صغر شأنها .

---

(١) ومن العجيب أن الفكرة التى دعا اليها هذا القرار بدأت تتردد الآن على الساحة الدولية بعد مضى عشر سنوات على صدوره ومع ذلك ما زالت اسرائيل تعترض على فكرة المؤتمر الدولى للسلام كوسيلة لتسوية المشكلة .. وهى تتذرع بكل السبل والوسائل للتهرب من فكرة هذا المؤتمر بل وتضع العراقيل أمام احتمالات عقده .

نظرة ختامية على دور الأمم المتحدة فى تسوية المشاكل الدولية :

بان لنا من العرض السابق لأهم المشاكل الدولية التى عرضت على الأمم المتحدة عدة حقائق جوهرية يمكن اجمالها فيما يلى :

أولا : أن النظام الذى شاءه واضعو ميثاق الأمم المتحدة لتحديد اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى تطبيق مناهج حفظ السلم والأمن الدولى كان — فى الجزء الغالب من حياة المنظمة — حبرا على ورق ... فقد توسعت الجمعية العامة فى اختصاصاتها على حساب اختصاصات مجلس الأمن وذلك فى الخمسينات وأوائل الستينات ، استنادا الى قرار الاتحاد من أجل السلم ، ثم كان الحد من انطلاقها فى السنوات الأخيرة بحيث أصبح دورها فى تسوية المنازعات الدولية ينحصر فى الضغط المعنوى ، ولكن متى كان ذلك الدور رادعا ، أو فعالا ؟ أنه اذا كان يثقل الضمائر الا أنه لايقدم الحلول المطلوبة .

ثانيا : أن الدور الذى يقوم به مجلس الأمن فى المحافظة على السلم الدولى — على الصورة التى رسمها الميثاق — يخضع لتأثير عوامل السياسة الدولية بصفة عامة وسياسة كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بصفة خاصة . فاذا كانت هذه العوامل مواتية اتسم دوره بالفاعلية ... واذا لم تكن كذلك ... وغالبا ما يكون ذلك . اتسم دوره بالعجز والشلل .

ثالثا : أن اجماع الجماعة الدولية على رأى معين لايكفى لتمكين المنظمة العالمية من القيام بدورها الاساسى فى

الحفاظ على السلام والأمن الدولين ،بل يكفى أن تتقاعس احدى الدول ذوات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن عن المشاركة فى هذا الدور لكى يشل دور المنظمة الدولية فى تحقيق الهدف الذى انشئت من أجله فى المقام الأول .

رابعا: أنه فى فترة من حياة المنظمة ،كان للأمين العام للأمم المتحدة دور مؤثر وفعال فى تنفيذ قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ... وقد استطاع داج همر شلد أن يطور هذا الدور الى مستوى غير مسبوق ،سواء فى داخل الأمم المتحدة ذاتها أم خارجها ،وكانت شخصيته والثقة التى اكتسبها فى ادارة العمليات التى قامت بها الأمم المتحدة فى السويس والكنغو - سببا فى تطوير دبلوماسية التوفيق التى أتبعها ،والتى جعل منها نظاما دائما للسياسة الهادئة .... وقد بدأ هذا الدور بتضاءل ويتوارى فى مواجهة مشكلة الشرق الأوسط بعد حرب سنه ١٩٦٧ ...وهذا عكس ما كان عليه الحال فى عدوان سنه ١٩٥٦ الأمر الذك قد يبدو معه - لأول وهلة - ضعف السلطات الدبلوماسية والسياسية للأمين العام .. الا أن الحقيقة غير ذلك .. لأن السلطات الممنوحة للأمين العام لم تتغيير، وانما الذى تغير هو ممارسة تلك السلطات وهذا يمكن ارجاعه ليس فقط الى شخصية من يشغل هذا المنصب ،بل أيضا الى التغيرات الدولية فى السياسة العالمية واستقطابها بين الكتلتين المتنافستين .

غير أنه من الأهمية بمكان - ونحن نعرض لدور الأمم المتحدة فى تحقيق السلم والأمن الدولى من خلال ازمة الشرق لأوسط - ألا يستبد بنا التشاؤم ،ونتصور أن الأمم المتحدة لن تجد مخرجا من الهاوية التى تردت فيها .... أن ذلك قد يفقدنا الكثير من رؤية الوجه الآخر لهذه المنظمة الدولية .. فلقد أثبتت المنظمة - بمالا لايدع مجالا للشك - أن أنفاسها تتردد فى كل أزمة دولية .... وأن وجودها فى أى صراع أمر لم

يفقد حيويته ...واذا كانت قد فشلت فى ايجاد الحلول الجذرية لكثير من الأزمات الدولية ،فقد نجحت الى حد كبير فى وقف الاشتباكات المسلحة لتلك الأزمات ،كما نجحت فى منع تفاقم المنازعات الدولية الى الحد الذى يهدد السلام العالمى وينذر بقيام حرب عالمية ثالثة ... ونجحت أيضا من تسوية بعض المنازعات الدولية (1) وأهمها مشكلة العدوان الثلاثى على مصر سنه 1956 ،ومشكلة ايريان الغربية ،ومشكلة كشمير وهى مشاكل كانت وقت نشوئها بعيدة عن المساس بمصالح الدولتين الكبيرتين بطريق مباشر...

*****

---

(1) راجع : د. سامى عبد الحميد " قانون المنظمات الدولية " الكتاب الأول سنه 1969 ص 314 .

المنهج الثالث
نزع السلاح

ذكرنا أن الأمم المتحدة وضعت عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن الدولى ،فبينما يتجه منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية الى تحكيم العقل بهدف التوصل الى مواقف أخلاقية تساعد على ايجاد حل للمشاكل الدولية ،ويتجه منهج الأمن الجماعى لكبح جماح اللجوء الى الحرب عن طريق مجابهة المعتدين بقوى تُرهقهم من أمرهم عسرا .. فقد جاء المنهج الثالث وهو نزع السلاح ،بهدف القضاء على مشكلة الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ..ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل اللجوء الى الحرب أمرا ممكنا .

ولقد عبر فرانكلين روزفلت عن هذا المفهوم عندما عرف " حريته الرابعة " أنها : " تقليل التسلح على نطاق يشمل العالم برمته الى تلك الدرجة ،وعلى ذلك النحو المكتمل ... بحيث لا تكون هناك أمة فى وضع يتيح لها ارتكاب عمل من أعمال العدوان المادى ضد أى جار من جيرانها ،فى أى بقعة من العالم "(١) .

على أن نظرية نزع السلاح ليست دائما بهذه البساطة ، وانما يجب أن تقترن بنظرية الأمن الجماعى ،لأن تكامل النظريتين يمكن أن يعطينا جوابا مفعما بالأمل عن السؤال الملح : كيف نضمن ونؤكد تحقيق السلم والأمن الدولى؟ ..وبنفس الطريقة يمكن أن تقترن نظرية نزع السلاح بنظرية التعاون الاقتصادى الدولى بما يساعد على تحقيق رفاهية الشعوب ..فاذا

---

(١) راجع : أ.ل. كلود : المرجع السابق ص ٤٠٠ .
وراجع أيضا : محمد رفعت " التعاون الدولى والسلام العام " دار الكتب الحديثة سنة ١٩٤٥ ،ص ١١١ .

كانت النظرية الأخيرة تعمل على تطوير وانماء رفاهية المجتمع الدولى كمنهج للسلام العالمى ،فان نزع السلاح لا ينظر له بحسبانه الوسيلة التى تحول دون اللجوء الى الحرب فقط .. ولكن باعتبار سباق التسلح فيما بين الدول من الأمور التى تكلف المجتمع الدولى أموالا طائلة ،مما يهدد الاستقرار الاقتصادى للعالم .. وبالتالى يزعزع أركان السلام العالمى ، ويعرقل المساعى التى تبذل للارتقاء بمصالح البشرية ورفاهيتها

وقد سبق لواضعى عهد عصبة الأمم أن اعتبروا الحد من التسلح أحد المناهج التى يمكن أن تساعد على تحقيق السلم والأمن الدولى ،غير أن ما ذهب اليه العهد فى هذا الصدد،كان مغرقا فى الخيال ولم يكتب له النجاح .. بل ولم يوضع حتى موضع التنفيذ .. وكان ذلك بسبب عدم تحريم الحرب تحريما باتا ،وبالتالى عدم وجود سند قانونى قوى لتنفيذ تدابير نزع السلاح على النحو الذى أورده العهد .

ونظرا لأن ميثاق الأمم المتحدة حرم كل صور استخدام القوة (١) لذا فقد عالج مشكلة نزع السلاح بطريقة تختلف عما جاءت بها العصبة .. فنصت المادة ١١ من الميثاق على أن .... " للجمعية العامة أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدوليين ،ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ،كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادىء الى الأعضاء أو الى مجلس الأمن أو الى كليهما " كما نصت المادة ٢٦ على أنه : " رغبة فى اقامة السلم والأمن الدولى وتطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية الى ناحية التسليح ،يكون مجلس الأمن مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار اليها فى المادة ٤٧

---

(١) فيما عدا الدفاع الشرعى وأعمال القمع التى تقوم بها الأمم المتحدة .

عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسلح " (١) .

وقد أدى التطور الرهيب فى صناعة الأسلحة .. كما أدى انتشار الأسلحة الذرية فى عدة دول .. وكذا ظهور أنواع أخرى من الأسلحة ذات القوة التدميرية الجماعية ،مثل الأسلحة البيولوجية والبكترولوجية والكيماوية .. أن أصبح العالم كله مهددا بكارثة لا يعلم مداها الا الله سبحانه وتعالى .. وقد استولى الخوف والفزع على نفوس الكثيرين من محبى السلام الذين هالهم هذا السباق الجامح للاحتفاظ بأكبر قوة تدميرية على ظهر الأرض يمكن أن تتسبب فى فناء العالم عدة مرات ،فارتفعت الأصوات تنادى بضرورة وقف هذا السباق لانقاذ البشرية من المصير المؤلم .. وأخذت الأمم المتحدة على عاتقها التصدى لهذا الخطر ،وعزمت على أن تولى هذا الموضوع قسطا أوفر من الاهتمام يفوق بكثير ما نص عليه الميثاق ،ويهمنا أن نعرض فيما يلى لأوجه اهتمام الأمم المتحدة بهذه المشكلة ،ثم نوضح أهم الانجازات التى حققتها الأمم المتحدة فى هذا الصدد .. ثم ننهى ذلك بنظرة تقديرية لما تم انجازه .

أولا : أوجه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة (٢) .

بدأ اهتمام الجمعية العامة للأمم المتحدة بمسألة نزع السلاح عام ١٩٤٦ وقد انحصر اهتمامها فى ذلك الحين فى تشكيل

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة ٤٧ على أن : " تشكيل لجنة من أركان الحرب تكون مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولاستخدام القوات الموضوعه تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع .." .

(٢) راجع : رسالة الدكتوراه المقدمة الى كلية =

لجنتين احداهما لدراسة مشكلة الأسلحة التقليدية ،والأخـــرى لدراسة مشكلة الطاقة الذرية ،وفي سنة ١٩٥٢ اتجهت الجمعيــة العامة الى توحيد مهمة اللجنتين المذكورتين في لجنة واحدة هي لجنة نزع السلاح التابعة لمجلس الأمن .. وعهدت الجمعية الى تلك اللجنة باعداد الدراسات اللازمة للحد من التسلح وايجـاد نظام رقابة دولي فعال على استخدام الطاقة الذرية .

وكان عام ١٩٦١ من الأعوام الهامة في مجال نزع السـلاح ففي هذا العام اتفقت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي على المبادئ التي بموجبها ستتم المفاوضات بينهما في مسألة نـزع السلاح .. وقد أبدت الأمم المتحدة ترحيبها بهذه المبـــادئ ، وأوصت باتخاذها أساسا للمفاوضات المتعلقة بنزع الســـلاح الشامل ،وشكلت لجنة من ثماني عشرة دولة اتخذت جنيف مقـــرا لها ،وبدأت هذه اللجنة تمارس مهمتها منذ مارس سنة ١٩٦٢ حتى الآن [1] .

وتتلخص المبادئ التي أتفقت عليها الدولتان الكبريان وأقرتها الجمعية العامة في أن تحقيق نزع السلاح نزعا عاما وكاملا يقتضي

= الحقوق - جامعة القاهرة سنة ١٩٧٢ بعنوان : " جهود الأمـم المتحدة لنزع السلاح" لمقدمها الدكتور عبد الفتاح اسماعيـل ، وراجع أيضا من مطبوعات الأمم المتحدة : "الأمم المتحدة ونـزع السلاح" (١٩٤٥ - ١٩٧٠) . "وحقائق أساسية عن الأمم المتحدة" مكتب الأمم المتحدة للاعلام (سنة ١٩٧٧) ص ٥٠ وما بعدها

(١) هذه الدول هي : البرازيل ،بلغاريا ،بورما ،كندا ، تشيكوسلوفاكيا ،أثيوبيا ،فرنسا ،الهند ،ايطاليا ،المكسيـك ، نجيريا ،بولنده ،رومانيا ،السويد ،الاتحاد السوفيتي ،مصـر ، المملكة المتحدة ،الولايات المتحدة .

وقد وافقت الجمعية العامة على توسيع العضوية في هـذه اللجنة بحيث تضم ٤٠ عضوا وذلك بقرارها الصادر بتاريـخ أول يوليه سنة ١٩٧٨ . راجع فيما بعد هامش (١) ص ٣١٣ من هـــذا المؤلـــف .

تسريح القوات المسلحة وحل المؤسسات العسكرية بما فيها القواعد ،والامتناع عن انتاج الأسلحة والاستغناء عن المخزون منها .. مع استبعاد كل وسائل انتاج الأسلحة الذرية والنووية، والحق فى الاحتفاظ بالقوات المسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ الأمن الداخلى وتلبية احتياجات الأمم المتحدة " .

ويصير تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتم الاتفاق عليها .. وعلى أن يكون نزع السلاح متوازيا مع تخفيض القوات المسلحة بالنسبة لجميع الدول الموقعة على الاتفاق .. على أن يتم كل ذلك تحت اشراف هيئة أو منظمة خاضعة للأمم المتحدة ، ومن جهة أخرى يتعين لانجاح هذا البرنامج ضرورة تقوية مناهج حفظ السلم والأمن الدولى المنصوص عليها فى الميثاق وعلى الأخص انشاء قوة أمن دولية لتكون تحت اشراف الأمم المتحدة لاستخدامها فى المحافظة على كيان المنظمة وضمان تنفيذ قراراتها وردع أى تهديد من جانب الدول ضد مبادئ ميثاقها . وقد أسهمت الجمعية العامة بدور فعال فى الدعوة الى تحقيق نتائج هامة فى هذا الصدد ،فبعد أن وقع الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة اتفاقية حظر التجارب النووية فى الجو والفضاء الخارجى سنة ١٩٦٣ (١) ،فقد بادرت الجمعية العامة بدعوة كافة دول العالم الى الانضمام الى هذه الاتفاقية .. كما قررت الجمعية العامة فى سنة ١٩٦٩ أن تكون الفترة من سنة ١٩٧٠ الى سنة ١٩٨٠ عقدا لنزع السلاح .. وطالبت الحكومات المختلفة أن تقوم خلال هذه الفترة ببذل الجهود الممكنة من أجل وقف سباق التسلح ،والتخلص من أسلحة الدمار الجماعى ، وعقد اتفاقية لنزع السلاح العام الشامل فى ظل رقابة دولية فعالة .

---

(١) راجع نصوص هذه الاتفاقية مترجمة باللغة العربية فى العدد الثالث من مجلة السياسة الدولية ،يناير سنة ١٩٦٦ص ٢٩٧ – ٢٩٨ .

كذلك نجد مؤتمر لجنة نزع السلاح قد خصص عـــام ١٩٧٠ ليتفرغ فيه لاعداد مشروع معاهدة لضمان عدم وضع الأسلحة النووية أو غيرها من أسلحة الدمار الشامل فى قاع البحار والمحيطات والتربة التحتية لكل منها .

وأيضا قام هذا المؤتمر سنة ١٩٧١ بوضع اتفاقية لحظر تطوير وتخزين وانتاج الأسلحة البكتريولوجية ،والتخلص مـــن الموجود منها .

كما أن الجمعية العامة دعت فى عدد من القرارات الى ضرورة احترام جميع الدول لبروتوكول جنيف سنة ١٩٢٥ الخـــاص بتحريم استخدام الغازات السامة والخانقة والغازات الأخـــرى فى الحرب ،وكذا منع استخدام وسائل الحرب الجرثومية .

كذلك أوصت الجمعية العامة فى قرارها الذى أصدرتـــه بتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٧٣ باجراء تخفيض بنسبة ١٠ ٪ مـــن الميزانيات العسكرية للدول الخمس الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن على أن يخصص قيمة هذا الخفض لمساعدة الدول النامية .

ولم تزل الأمم المتحدة تمد يدها لدعم مفاوضات نـــزع السلاح وتهيء اطارا ونظاما من التسهيلات التى تيسر اجراء هذه المفاوضات (١) . وان كان منهج نزع السلاح - فى نهاية الأمر -

---

(١) من بين تلك الجهود قيام الجمعية العامة بعقـــد دورة خاصة فى مايو سنة ١٩٧٨ لنزع السلاح .. وقد اشترك فـــى أعمال هذه الدورة جميع ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمـــة .. وكان الهدف الأساسى لهذه الدورة بحث الاجراءات الكفيلة بنـــزع السلاح بين الدول الكبرى وتخفيض الانفاق العسكرى الذى يثقـــل كاهل العالم بما يزيد على ٤٠٠ ألف مليون دولار سنويا .

وفى هذه الدورة تحدث مندوب الولايات المتحدة فدعـــا فى كلمته الى الحد من الصواريخ السوفيتية المتوسطة المـــدى القادرة على حمل ثلاثة رؤوس نووية والتى تمثل " قوة تدمير =

يتميز بأن الدول تتصرف من تلقاء نفسها .. لأن تحقيق هـــذا المنهج يتطلب اتفاقات بين الدول ،والاتفاقات من وظائف الدبلوماسية وليست من أعمال الأجهزة التنظيمية .

= نووية سوفيتية جديدة رهيبة موجهة لأوربا وأفريقيا والشرق الأوسط" اذ تبلغ القوة التدميرية لكل رأس نووي من الـــرؤوس الثلاثة ما يوازى ٢٥ مرة قوة القنبلة الذرية الأمريكية التــى دمرت ناجازاكى وهيروشيما .

كما طالب المندوب اليوجوسلافي بانتهاز الفرصة السانحة لحل مشكلة نزع السلاح سعيا لتفادى الأخطار الهائلة علــــى الانسانية والسلام العالمى ،ودعا الى وقف سباق التسلح الـــذى بلغ حدودا غير معقولة اذ أن ذلك وحده الذى يمكن أن يعـــزز سياسة الوفاق ويحد من العدوان الذى تتعرض له حرية واستقلال الشعوب ،كما يحد من التدخل فى الشئون الداخلية للـــدول ، ويؤدى الى اقامة نظام اقتصادى عالمى جديد أكثر مســـاواة ، واقترح أن تخصص الأمم المتحدة جانبا من نشاطها الدائـــم لمتابعة مشكلة نزع السلاح ،مع التصفية التدريجية للاسلحـــة النووية ،والامتناع عن انتاج الأسلحة التقليدية المتقدمـــة وانشاء مناطق منزوعة السلاح النووى .

وقد تحدث الرئيس فاليرى جيسكار ديستان رئيس جمهوريـة فرنسا الذى حضر هذه الدورة فدعا الى توسيع نطاق مؤتمر نـزع السلاح بحيث يكون أكثر تمثيلا لدول وقوى العالم ،وأكـــد أن فرنسا على استعداد لانهاء مقاطعتها لمؤتمر نزع السلاح اذا ما تم الاتفاق على توسيع المؤتمر وجعله أكثر ارتباطا بنظـــام الأمم المتحدة بحيث يكون تشكيله مفتوحا ويكفل المساواة بيـــن المشتركين .. كما قدم اقتراحا واقعيا لنزع السلاح عندما دعا الى انشاء وكالة دولية للأقمار الصناعية تخضع لاشراف الأمـــم المتحدة ،وتكون قادرة على التفتيش للتأكد من نزع الســـلاح بالتكنولوجيا الحديثة ،وبحيث ترصد وتتبع كل تجربة عسكريـــة مشبوهة فى أى مكان فى الدولتين العظيمتين ،وتكون قادرة أيضا على رصد الأقمار الصناعية العسكرية وهى تحلق فى مدارها فـــى الفضاء .

وفى ختام الدورة وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على اصدار " اعلان مبادئ وبرنامج عمل لنزع السلاح فى العالـم" يهدف الى وقف السباق الجنونى على التسلح الذى يتكلـــف ٤٠٠ مليار دولار سنويا ،وسينتهى – اذا استمر – الى أن تفنـــى البشرية نفسها بنفسها .

ودعا " اعلان نزع السلاح " الى تحويل منطقة الشـــرق الأوسط الى منطقة خالية من الأسلحة النووية " وكذلك القارة =

ثانيا : الانجازات التى تحققت فى مجال نزع السلاح :-

تتمثل أهم الانجازات التى تحققت فى مجال نزع السلاح فى عدة اتفاقات دولية أهمها :

(١) معاهدة تحريم التجارب الذرية : -

توصلت الى هذه الاتفاقية كل من الولايات المتحـــــــــدة

= الافريقية ،وقارة أمريكا اللاتينية . وأكد الاعلان أن مجلـــس الأمن "سيتخذ خطوات فعالة عند الضرورة لابقاء القارة الأفريقية خالية من الأسلحة النووية" وقد تعهدت منظمة الوحدة الأفريقيـة بالعمل على ابقاء أفريقيا منطقة خالية من هذه الأسلحة . أما بالنسبة للشرق الأسط ،فقد طالبت وفود الدول الأعضاء فى الجمعية العامة بتحويل هذه المنطقة الى منطقة خالية من الأسلحـــــة النووية "وخاصة أن خطر انتشار الأسلحة النووية فيها انما هو خطر قائم" وتحويل الشرق الأوسط الى منطقة منزوعة السلاح النووى سوف يخدم قضية السلام الدولى . وقد نص الاعلان على أن :"تمتنــع دول المنطقة على أساس متبادل عن انتاج أو امتلاك أية أسلحـــة نووية أو أجهزة لتفجير قنابل ذرية أو السماح لطرف ثالـــــث بادخال أسلحة نووية ،الى حين ضمان تحويل الشرق الأوسط الـــى منطقة خالية من هذه الأسلحة" .

وقررت الجمعية العامة عقد دورات طارئة لنزع الســلاح فى عامى ١٩٨١ ، ١٩٨٢ لمواصلة مهام الدورة الخاصة التى إنتهت بصدور هذا الاعلان فى أول يولية سنة ١٩٧٨ .. ومما هو جديـــر بالذكر أن هذه الدورة كانت أول اجتماع دولى على أوسع نطاق يحضره كل أعضاء الأمم المتحدة البالغ عددهم ١٤٩ دولة لبحـث الاجراءات اللازمة لنزع السلاح .

وبالرغم من شبه الاجماع على أن تلك الدورة الخاصـــة لنزع السلاح لم تحقق سوى قدر ضئيل من الانجازات ، الا أن مندوب بريطانيا وصفها بأنها "معجزة" لانها " أنتهت الى اعلان مبادىء تمثل اتفاقا توصلت اليه ١٤٩ دورة حول أسس مشتركة وأهـداف موحدة لنزع السلاح فى العالم" .. ووصف لازار موجوف ،مندوب يوجوسلافيا ورئيس الدورة الطارئة للجمعية العامة الانجــاز الذى تحقق على أنه أتفاق العالم "على فتح قنوات جديدة لاجراء مزيد من المفوضات على طريق السير نحو نزع السلاح الدولى" .. أما مندوب الصين فقد انتقد اعلان المبادىء الذى توصلت اليـه الجمعية العامة " لانه لم يشير بوضوح الى وقف سيطرة .

والاتحاد السوفيتى وبريطنيا وذلك فى يولية سنة ١٩٦٣ .. وقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة كافة الدول الأعضاء بالانضمام اليها .. واستجابت لهذه الدعوة أغلبية الدول الأعضاء باستثناء عدد ضئيل من بينهم فرنسا والصين واسرائيل، وقد جاء بديباجة هذه المعاهدة أن الغرض منها هو " الاسراع الى أقصى حد ممكن للوصول الى اتفاق لنزع السلاح العام والكامل تحت رقابة دولية مباشرة ،طبقا لأهداف الأمم المتحدة التى تتطلب وضع حد لسباق التسلح وتجنب التكالب على انتاج وتجربة مختلف أنواع الأسلحة بما فيها الأسلحة النووية .. والرغبة فى الوصول الى وقف كل التجارب الذرية ،ومنع تلوث البيئة الانسانية بالاشعاعات الذرية " .

وتنص المادة الأولى من هذه الاتفاقية على تعهد كل طرف فيها : "بأن يحرم ويمنع ويمتنع عن القيام بأى تجارب ذرية أو تفجيرات ذرية فى أى مكان يقع فى اختصاصه أو تحت رقابته :

= الدولتين العظمتين على لجنة نزع السلاح ،ولم ينص على أن تؤلف اللجنة على أساس تمثيل جغرافى عادل" وان كان قد سلم بأن هذه الدورة " عكست الى حد ما مطالب دول العالم الثالث فى أن تكف الدول العظمى عن التلاعب بمفاوضات السلام دون أن تقدم أى تعهد حقيقى بنزع السلاح" .. بينما أعلن مندوب الكاميرون ،أن بلاده " تأسف لأن جميع الدولة التى تملك أسلحة نووية لم تقدم ضمانات واضحة بأنها لن تستخدم أو تهدد باستخدام أسلحة نووية ضد الدول غير النووية" .

(أ) فى الجو الحر - وفيما وراء حدوده - بما فى ذلك الفضاء الجوى ،أو المياه بما فى ذلك المياه الاقليمية أو أعالى البحار •

(ب) فى أى جزء آخر من البيئة اذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب اشعاعات ذرية خارج حدود اقليم الدولة الذى يخضع لسيادتها أو يقع تحت رقابتها •

وواضح أن هذه الاتفاقية لم تحظر بشكل مطلق اجراء التجارب فى باطن الأرض ،لذا كانت هذه الثغرة نقطة ضعف فى الاتفاقية •• حاولت الدول ايجاد وسيلة لتغطيتها عن طريق المفاوضات ،من خلال لجنة نزع السلاح ،غير أنها لم توصل حتى الآن الى نتائج ايجابية •

(٢) معاهدة منع انتشار الاسلحة الذرية : -

أعدت هذه المعاهدة لجنة نزع السلاح سنة ١٩٦٨ وقد دعت الجمعية العامة كافة الدول بالانضمام اليها •• وأصبحت سارية منذ ٥ مارس سنة ١٩٧٠ •• وقد وصف الأمين العام للأمم المتحدة بتقريره السنوى عن عام ١٩٦٨ هذه الاتفاقية بقوله : " أنها أهم أتفاق دولى فى ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووى ،وبأنها تمثل نصرا كبيرا لقضية السلم" •

وتتضمن هذه المعاهدة المبادىء الآتية : -

(أ) منع انتشار الأسلحة النووية بين الدول التى لا تحوزها •

(ب) انشاء نظام للرقابة يستهدف تنفيذ منع الانتشار •

(ج) تسهيل استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية •

(د) مواصلة الجهود لنزع السلاح الذرى نزعا عاما وشملا.

ولا شك أن أهمية هذه المعاهدة تكمن فيما تهدف له من قصر حيازة الأسلحة الذرية على من يمتلكها الآن .. وفى هذا تضييق لنطاق انتشار تلك الأسلحة المدمرة كخطوة أولى للتخلص منها نهائيا فى المستقبل ،كما أن من مزاياها خلق الظروف المناسبة لانماء التعاون الدولى فى مجال استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية .

(٣) اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى : "معاهدة مكسيكو" ..

تم التوصل الى هذه الاتفاقية فى ١٤ فبراير سنة ١٩٦٧ نتيجة الجهود الكبيرة التى بذلتها الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنة نزع السلاح .. ويلتزم أطراف هذه الاتفاقية ألا يستخدموا المواد والتسهيلات الذرية فى غير الأغراض السلمية .. كما يتعهدوا بأن يمنعوا فى أقاليمهم الآتى :

(أ) تجربة أو صناعة أو استخدام ،وكذلك أنتاج أو اكتساب أى سلاح ذرى ،بأية وسيلة كانت ،وسواء كان ذلك بواسطة الأطراف مباشرة ،أو بشكل غير مباشر من جانب أى شخص آخر وبأى طريقة .

(ب) قبول أو تخزين أو وضع أو حيازة السلاح الذرى بأى شكل من الأشكال ،بطريق مباشر أو غير مباشر ،بواسطة الأطراف المتعاقدة نفسها ،أو بواسطة الغير بالنيابة عنها ،أو بأى شكل آخر .

وقد انشأت الاتفاقية ما يعرف باسم "وكالة منع الأسلحة

الذرية فى أمريكا اللاتنية" وهى هيئة أوكلت لها الاتفاقية مهمة الرقابة على تطبيق أحكامها ،كما ألقت على عاتق الدول الذرية فى العالم واجب احترام النظام الذى قررته الاتفاقية لنزع السلاح الذرى .

والواقع أن أهمية هذه الاتفاقية تكمن فى امكان تكرار هذه التجربة فى مناطق أخرى من العالم .. ولا جدال أن تعدد المناطق المنزوعة السلاح النووى يساعد كثيرا على منع انتشار الأسلحة الذرية ،فضلا عن أنه يقلل من خطر الحرب النووية (١).

(٤) الاتفاقية الخاصة بحظر وضع الأسلحة النووية فى الجو والفضاء :

تم التوصل الى هذه الاتفاقية سنة ١٩٦٧ .. وكان الهدف من ابرامها ابعاد التوتر الذى ملأ الأرض عن نطاق الفضاء الخارجى الذى بدأ يستخدمه الانسان منذ أن نجح الاتحاد السوفيتى فى اطلاق قمره الصناعى الأول سنة ١٩٥٨ ،وقد جاء بالمادة الرابعة من هذه الاتفاقية أن الدول الأطراف تتعهد "بعدم وضع اية أجسام تحمل اسلحة نووية أو أى نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل ،فى أى مدار حول الأرض ،أو وضع مثل هذه الأسلحة على آية أجرام سماوية أو فى المجال الخاص بأية طريقة أخرى" .

(٥) الاتفاقية الخاصة بحظر وضع الأسلحة النووية وأسلحة التدمير الشامل فى قاع البحر والمحيطات : -

كان التطور الذى أحرزه المجتمع الدولى فى استغلال

---

(١) أنظر : الدكتور أحمد عثمان "معاهدة مكسيكو لتحريم التجارب النووية" مجلة السياسة الدولية - العدد العاشر ،أكتوبر سنة ١٩٦٧ ص ١٢٤ - ١٣٢ .

البحار العامة والمحيطات ،أهمية عظمى فى اعتباره مصدرا من مصادر رفاهية الجنس البشري ،الأمر الذى دفع الأمم المتحدة الى انشاء لجنة خاصة للاستخدام السلمى لقاع البحر عام ١٩٦٨٠٠ وقد بحثت الجمعية العامة بعد ذلك عن الوسيلة التى يمكن أن تحفظ قاع البحر والمحيط - خارج نطاق الولاية الاقليمية للدول - للأغراض السلمية ،وفى سبيل ذلك ،تفرغ مؤتمر لجنة نزع السلاح خلال سنة ١٩٧٠ لاعداد مشروع اتفاقية تحظر على الدول وضع أسلحة نووية أو غيرها من أسلحة التدمير الشامل فى قيعان البحر والمحيطات والتربة التحتية لكل منها ٠٠ وقد اعتمدت الجمعية العامة هذه الاتفاقية سنة ١٩٧٠ ،ودخلت حيز التنفيذ فى عام ١٩٧٢ ٠

ثالثا : نظرة تقديرية لنشاط الأمم المتحدة فى مجال نزع السلاح (١) :

يتضح لنا من عرض الانجازات التى تحققت فى مجال نزع السلاح ،أن كل ما تم انجازه حتى الآن يتمثل فى ابرام عدد من الاتفاقات الجماعية التى تتجه فى جملتها الى الحد من اخطار التجارب التى تجريها الدول الذرية على أسلحتها النووية ،أو الحد من انتشار تلك الأسلحة ،وهذا الأثر المحدود لا نجد له نتائج باهرة ٠٠ فالصين وفرنسا وهما دولتان ذريتان غير ملتزمتين باتفاقية حظر التجارب الذرية ،كما أن التقدم العلمى المذهل جعل من الميسور على أية دولة متوسطة أن تتعدى للدخول فى صناعة الأسلحة الذرية اذا شاءت ٠٠ وهذا ما يدفع...

(١) راجع بشىء من التفصيل الجهود الدولية التى بذلت فى نطاق منظمة الأمم المتحدة لنزع السلاح وذلك منذ انشاء المنظمة سنة ١٩٤٥ حتى سنة ١٩٦٥ وبحسب التسلسل التاريخى لكل اجراء فى "مجلة السياسة الدولية" العدد الثالث - يناير سنة ١٩٦٦ ص ٢٤٤ - ٢٨٤ ٠

الى القول أن ما تم انجازه فى مجال نزع السلاح لم يمس حتى الآن الجوهر الأساسى للمشكلة .. والمشكلة ببساطة تتلخص فى أن نزع السلاح هو اصطلاح يشمل تحديد ومراقبة وخفض الأدوات البشرية والمادية للحرب ،كما يشمل الغاءها بشكل مطلق .

وهذا المفهوم أحتل مكانا بارزا فى تفكير الأشخاص المعنيين بسلام العالم زهاء أكثر من قرن ونصف من الزمان . فنجد " كانت KANT " فى مشروعه للسلام الدائم بين الدول يشير فى المادة الثالثة من هذا المشروع الى "الغاء الجيوش الدائمة" .. كما أن الفكرة ذاتها تم تطبيقها بموجب اتفاقية Rush - Bagot التى ابرمت بين الولايات المتحدة وبريطانيا سنة ١٨١٧ ،وتم الاتفاق فيها على نزع سلاح المنطقة الفاصلة بين كندا والولايات المتحدة .. كما اكتسب مفهوم نزع السلاح درجة لم يسبق لها مثيل من الاهتمام الدولى عندما جعل القيصر نيقولا الثانى "تحقيق نزع السلاح كواحد من الأهداف الرئيسية لمؤتمر لاهاى عام ١٨٩٨" .

وهكذا نجد فكرة نزع السلاح قد ترددت على محمل الحرفية الدقيقة منذ وقت طويل ،وبدت كوسيلة مباشرة وبسيطة للسلام تروق كل انسان وتستأثر باعجابه .. واذا كانت عصبة الأمم قد فشلت فى تحقيق هذه الفكرة ،فان الفشل مازال يلاحق منظمة الأمم المتحدة ،ويرجع ذلك - فى تقديرنا - الى أن منهج نزع السلاح ،كما نص عليه الميثاق يعتبر بعيدا عن دائرة الالتزامات القانونية فى الميثاق .. حيث لم تقترن النصوص الخاصة به بفرض أى التزام قانونى على الدول الأعضاء ،وانما يتضح من النصوص التى سبق أن أشرنا اليها ،أنها تتطلب من الجمعية العامة أن تنظر فى المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح كجزء من اختصاصها العام فى التصدى لبحث المبادىء العامة للتعاون الدولى .. كما تتطلب من مجلس الأمن أن يقيم

نظاما لتنظيم التسلح لعرضه على الدول الأعضاء لتقـــره أو لا تقره ،وهكذا لا يعطى مثل هذا المنهج للمنظمة الدولية الحـق فى أن تتعدى أو تنفذ أو تشرف على نظام تسليح الدول بشكـل عام .. وكل ما تستطيع مباشرته فى هذا الصدد أن تقـــدم توصياتها ،أو أن تقوم باعداد برامج للحد من التسليـح أو خفضه ،والكلمة الأخيرة لتنفيذ هذا أو ذاك متروكة للـــدول الأعضاء .. وهذا أضعف من أن يشكل نظرية متكاملة أو منهاجـا قائما بذاته لتحقيق نزع السلاح .. وهو ما دعا البعض الـــى القول - بحق - أن دور نزع السلاح فى الميثاق محدود الأثر الى حد كبير (١) .

وسواء أكان نزع السلاح فى ذاته يشكل محاولة صحيحـة شرعية كمنهج نحو السلام أم لا ،فمما لا شك فيه أن أى حل كـاف لمشكلة السلام العالمى ، لابد أن يشمل نزع السلاح كعنصر مـن عناصر هذا الحل ،ومن حسن الحظ أن الدول الكبرى بدأت تـدرك أن أى حرب قادمة هى كارثة محققة يمكن أن تدمر المدنيـــة الانسانية .. كما أن المجتمع الدولى بات يدرك أن نفقات التسليح تستنزف الموارد الاقتصادية لدرجة تعرقل تحقيق الرفاهيـــة الانسانية ،بل وتسهم فى خلق شرور اقتصادية واجتماعية تجعـل العالم أكثر تعرضا واستهدافا للحرب ،ومن ثم يجب على الـدول أعضاء الأمم المتحدة أن تأخذ ما توصى به الجمعية العامة فـى مجال نزع السلاح مأخذ الجد ،وأن يكون الباعث لها فى تنفيـذ تلك التوصيات شريفا ونزيها .

---

(١) يشير بعض الفقهاء الى أن نظام الأمم المتحـدة يعتمد فى تحقيق السلم والأمن الدولى على ثلاثة فقط هـى : التسوية السلمية ،والأمن الجماعى ،والتعاون الدولى ،أمـا نزع السلاح فدوره غير محسوس فى الميثاق . راجع : جيـودرش وهمبرو " المرجع السابق ص ٩١ .

المنهـج الرابـع
تصفيـة الأستعمـار

لما كان الاستعمار هو أحد العوامل المسببة للحرب فى العالم الحديث .. بالنظر لما يسببه هذا النظام من تنافس وأطماع متصارعة بين الدول المستعمرة من جهة ،وميل الشعوب المقهورة والعاطفين عليها للقيام برد فعل ثورى ضد مستعمريهم من جهة أخرى .. لذلك كان حرص واضعى ميثاق الأمم المتحدة على ضرورة الربط بين تحقيق السلام العالمى والغاء هذا النظام ، وكان فى مخيلتهم أن السلام وظيفة من وظائف المجتمع السليم ، تتمتع فيه كل الجماعات المكونة لأجزائه بالعدالة ،وتشارك فى تبادل الاحترام ،وتشترك فى قيم التقدم الاقتصادى والاجتماعى ، وتمضى قدما تلقاء النضج السياسى .. ولن يتأتى الوصول الى هذا المجتمع طالما ظل النظام الاستعمارى جاثيا على مناطق كثيرة من خريطة العالم ،وطالما ظلت قطاعات واسعة من المجتمع البشرى محرومة من كل مزايا ومسئوليات الجنسية الكامنة فى المجموعة الانسانية ، نتيجة للسيطرة الاستعمارية عليها .. ومن هنا جاء المنهج الرابع كوسيلة لتصفية الاستعمار فى العالم ، ولوضع الحلول الكفلية بالارتقاء بسكان الاقاليم المستعمرة الى مرتبة الحكم الذاتى والاستقلال .

ونلاحظ أن واضعى الميثاق ،عندما تصدوا لصياغة النصوص التى تحكم هذا المنهج ،فانهم تلافوا ذكر كلمة الاستعمار نهائيا .. واستخدموا نظامين قانونين لتطبيقهما على الاقاليم غير المستقلة فى العالم .. وقد جمع بين هذين النظامين فكرة مؤداها أن الدول المستعمرة مهمتها أن تدير تلك الاقاليم ولا تستعمرها ،على أن تكون هذه الادارة تحت اشراف المجتمع الدولى متمثلا فى منظمته الدولية ،وهكذا جاء تطبيق هذا المنهج بمبدأ جديد هو محاسبة الدول المستعمرة ورقابتها للتحقق من تنفيذ

اختصاصاتها فى ادارة الاقاليم التى تضع يدها عليها" ،بعد أن ظلت هذه المسائل من الأمور الداخلية للدول المستعمرة ردحا طويلا من الزمن .

وقد قسم الميثاق الاقاليم غير المستقلة الى قسمين ، ووضع لكل قسم منها نظاما قانونيا متميزا وهى (١) .

- الاقاليم الخاضعة للوصاية .
- الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

ومن المناسب ،أن نتناول - بصفة عامة - أحكام الميثاق فى كل نظام من هذين النظامين .

أولا : الاقاليم الخاضعة للوصاية (٢):

جاء نظام الوصاية فى ميثاق الأمم المتحدة امتدادا لنظام الانتداب الذى وضعته عصبة الأمم ،والذى كان يهدف الى الاسهام فى حل مشاكل بعض الاقاليم غير المستقلة على نحو يحقق الارتقاء بها من ناحية ،ويحفظ السلم الدولى من ناحية أخرى .

وقد نصت المادة ٧٧ من الميثاق على أن الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية هى :-

١ - الاقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب .
٢ - الاقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

---

(١) أنظر : الدكتور زكى هاشم "المرجع السابق" ص٢٠٢ وما بعدها .

(٢) أنظر : المرجع السابق ص ٢١١ وما بعدها .

٣ - الاقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دولة مسئولة عن ادارتها .

والهدف من هذا النظام هو ترقية أهالى تلك الاقاليم فى شئون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصاد ،واضطراد تقدمها نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل أقليم وشعب ،وتشجيع احترام حقوق الانسان وحرياته الأساسية .. وأخيرا كفالة المساواة فى المعاملة فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة ومواطنيها ،والمساواة بين هؤلاء المواطنين فيما يتعلق باجراءات القضاء (المادة ٧٦) .

ولتحقيق تلك الأهداف ،أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذى له الحق فى أن يلجأ فيما يحتاج اليه من معونة ،فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو غيرها من المسائل الفنية ،الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى والوكالات المتخصصة فى المسائل التى تدخل فى اختصاص كل منها .

كما ألقى الميثاق على عاتق مجلس الوصاية أن يضع طائفة من الأسئلة عن مدى تقدم السكان فى كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية .. وأيضا الزم السلطة القائمة بالادارة . فى كل اقليم مشمول بالوصاية ،أن تقدم تقريرا سنويا للجمعية العامة موضوعا على أساس هذه الأسئلة (١) .

ثانيا : الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى : -

خصص الميثاق الفصل الحادى عشر منه ،لتحديد التزامات

---

(١) انظر المادة (٨٨) من الميثاق .

الدول القائمة بادارة هذه الاقاليم ،وقد نصت المادة ٧٣ من الميثاق على أن :

" يقر أعضاء الأمم المتحدة - الذين يضطلعون فى الحال أو فى الاستقبال بتبعات عن ادارة اقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى - المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ،ويقبلون أمانة مقدسة فى عنقهم الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الاقاليم الى أقصى حد مستطاع فى نطاق السلم والأمن الدولى الذى رسمه الميثاق" .

وأهم الالتزامات التى تقع على عاتق تلك الدول هى [1]:

(١) كفالة تقدم شعوب تلك الاقاليم فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم وكفالة معاملتها بانصاف ، وحمايتها من ضروب الاساءة .. مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب وحضارتها .

(٢) انماء الحكم الذاتى فى تلك الاقاليم ،ومعاونة سكانها على تطوير نظمها السياسية بصورة مضطردة ،وفقا للظروف الخاصة بكل اقليم ،وسكانه ،ومراحل تقدمه المختلفة .

(٣) تعزيز التدابير الانشائية للرقى والتقدم وتشجيع البحوث ،مع وجوب التعاون فيما بين هذه الدول ومع الهيئات الدولية المتخصصة لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المستهدفة كلما تراءت لهم مواءمة ذلك .

---

(١) أنظر : الدكتور زكى هاشم المرجع السابق - ص ٢٠٣ ، ٢٠٤ .

(٤) تقديم بيانات دورية منتظمة ، الى الأمين العـــام للأمم المتحدة ، فى كافة الشئون المتعلقة بمصالح هذه الاقاليم

ومن الملاحظ أن الميثاق لم يحدد على سبيل الحصـــر ، الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، كما فعل بالنسبـــة للاقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ، كما أنه لم ينشئ لهـــا جهازا مستقلا مثل مجلس الوصاية .. وقد أدى ذلك بالـــدول المستعمرة الى أن ترفض - فى بداية قيام الأمم المتحدة - مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لها على ادارتها لهذه الاقاليـــم .. وبررت ذلك أن الأحكام التى أوردها الميثاق فى هذا الصـــدد ، ذات طابع اختيارى ، وليس لها قيمة قانونية تتعادل مع أحكـــام الميثاق الأخرى ، ولكن الجمعية العامة للأمم المتحدة تصدت لهذا الادعاء كما سيتضح لنا فيما بعد .

الجهود التى بذلتها الأمم المتحدة فى مجال تصفيـــة الاستعمار (١) .

أوضحنا فيما سبق نصوص الميثاق فيما يتعلق بالاقاليـــم غير المستقلة ، وعرفنا أن تلك الاقاليم قد أخضعت لنظاميـــن ، نظام الاقاليم الخاضعة للوصاية ، ونظام الاقاليم الغير متمتعة بالحكم الذاتى .. وقد خضع للنظام الأول احدى عشرة دولـــة استقلت جميعها ، وصارت أعضاء فى الأمم المتحدة .. عـــدا اقليمين فقط هما غينيا الجديدة وتديرها استراليا ، وجـــزر المحيط الهادى وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية .

أما الاقاليم الخاضعة للنظام الثانى .. فقد عرفنا أن الميثاق لم يحددها على سبيل الحصر ، كما لم ينشئ لها جهازا

(١) انظر حقائق أساسية عن الأمم المتحدة ، مكتب الامـــم المتحدة للاعلام ، سنة ١٩٧٧ ص ١٢٥ وما بعدها .

خاصا ، الأمر الذى أدى بالدول المستعمرة الى رفض مبدأ محاسبة الأمم المتحدة لها فى ادارة هذه الاقاليم ، بحجة أن الميثاق لم يأت بنص صريح يخول للأمم المتحدة ذلك ، كما أنه لم ينشىء الجهاز الذى يناط به القيام بتلك المهمة .

وقد رفضت الجمعية العامة هذا التفسير ، وسارعت فى سنة ١٩٤٧ بانشاء ما يسمى "بلجنة المعلومات عن الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى" أوكلت لها مهمة بحث البيانات التى تقدم للأمم المتحدة بخصوص تلك الاقاليم .

أما بخصوص ادعاء الدول المستعمرة أنها وحدها صاحبة الاختصاص فى تحديد الاقاليم التى ينطبق عليها هذا النظام .. فقد انكرت الأمم المتحدة على تلك الدول هذا الادعاء ، وأعطت لنفسها الحق فى حصر وتحديد تلك الاقاليم ، على أساس أن القول بغير ذلك ، يؤدى الى التهرب من رقابة واشراف الأمم المتحدة فى ادارة هذه الاقاليم .

وقد خطت الأمم المتحدة خطوة هامة فى تطبيق هذا المنهج عن طريق اصدار قرارين هامين هما :

- قرار الجمعية العامة الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ بشأن تصفية الاستعمار وأسلوب تنفيذه .

- قرار الجمعية العامة الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦١ بانشاء لجنة تصفية الاستعمار .

ويهمنا أن نتناول بايجاز مضمون هذين القرارين .

(أ) قرار الجمعية العامة الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ بشأن تصفية الاستعمار [١] : -

أهتمت الجمعية العامة فى دورتها الخامسة عشر فى عام ١٩٦٠ بموضوع الشعوب التابعة التى تسيطر عليها وتستغلها دول أجنبية عنها ،وقد نجحت الدول الافريقية والاسيوية فى حشد أصوات أغلبية الدول الأعضاء داخل الجمعية العامة لاصدار قرار تاريخى فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ قررت فيه تصفية الاستعمار - بجميع صوره ومظاهره - تصفية عاجلة ٠٠ واستندت فى تأصيل أسباب صدور هذا القرار ،الى المبادئ التى وردت فى الميثاق ،وتلك التى يتمخض عنها تطبيق الفصول ١١ ،١٢ ،١٣ التى تعالج المشكلة الاستعمارية •

ويتضمن هذا القرار ما يلى [٢] :

(١) أن خضوع الشعوب للاستعباد الأجنبى ،أو سيطرته ، أو استقلاله ،يعتبر انكارا لحقوق الانسان الأساسية ،ويناقض ميثاق الأمم المتحدة ،ويهدد قضية السلام والتعاون فى العالم •

(٢) لجميع الشعوب الحق فى تقرير مصيرها ،ولها بمقتضى هذا الحق أن تحدد بحرية نظامها السياسى ،وأن تسعى فى ظل هذه الحرية الى تحقيق نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى •

---

(١) أنظر : الأستاذة الدكتورة عائشة راتب " المنظمات الدولية " دار النهضة سنة ١٩٦٤ ص ١١٨ وما بعدها •

وراجع رسالة الدكتور أحمد عثمان - وموضوعها : "مبدأ التنظيم الدولى لادارة المستعمرات وتطبيقاته" ،كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٦٣ - ص ٣٩٤ وما بعدها •

(٢) راجع القرار الصادر عن الجمعية العامة لأمم المتحدة رقم (١٥١٤) بتاريخ ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ •

(٣) يجب ألا يتخذ بأى حال تخلف الاقليم ،فى الميدان السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو التعليمى ،ذريعة لتأخير الاستقلال .

(٤) يوضع حد لجميع انواع الاعمال المسلحة أو اعمال القمع ، الموجهة ضد الشعوب غير المستقلة ،حتى تتمكن من أن تمارس فى سلام وحرية ،حقها فى الاستقلال التام وتضمن سلامة اقليمها الوطنى .

(٥) كل محاولة تستهدف التقويض الجزئى أو الكلى للوحدة القومية أو سلامة اقليم أى بلد ،تعتبر منافيه لاهداف ميثاق الامم المتحدة ومبادئه .

وقد تضمن القرار - علاوة على ذلك - دعوة الدول المسئولة عن ادارة اقاليم غير مستقلة ،الى اتخاذ التدابير الفورية اللازمة لنقل جميع السلطات الى شعوب تلك الاقاليم ،دون قيد أو شرط ،وفقا لرغبة وارادة هذه الشعوب والتى أعلنت عنها بحرية دون تمييز بسبب الجنس أو العقيدة ،أو اللون ،وذلك حتى تتمكن من التمتع الكامل بالاستقلال والحرية التامة .

(ب) قرار الجمعية العامة الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦١ بانشاء لجنة تصفية الاستعمار [١]

جاء هذا القرار تكملة للقرار السابق ، حيث كان لابد من انشاء لجنة خاصة للاشراف على تنفيذ ماجاء به .. ومن ثم اصدرت الجمعيه العامة قرارها هذا مؤكده فيه على المبادىء التى وردت فى قرارها السابق .. مع انشاء لجنة خاصة يناط بها دراسة وتطبيق ذلك القرار ،وتقديم الاقتراحات والتوصيات التى تؤدى الى التطوير الدائم فى تنفيذه .. وعلى أن تقوم هذه اللجنة بتأدية مهمها باستخدام جميع الوسائل التى تكون تحت تصرفها .

---

(١) انظر قرار الجمعية رقم (١٦٥٤) الصادر فى٢٧ نوفمبر ١٩٦١(١٦) .

وقد أخذت اللجنة بنظام " قائمة الاسئلة " وهى جملة اسئلة توجهها اللجنة الى الدولة المسئولة عن ادارة الاقاليم غير المستقلة للحصول منها على المعلومات والبيانات اللازمة لعملها كذلك أقرت اللجنة حق تقديم العرائض والشكاوى المكتوبة والشفوية وقامت بزيارات عديدة للمناطق المستعمرة ،وحددت جداول زمنية لاستقلال كل اقليم على ضوء ظروفه ،ودرجة التقدم التى وصل اليها وقد نجحت اللجنة فى تحرير العديد من الاقاليم ،وتمكينها من الحصول على استقلالها ،وانضمامها الى عضوية الامم المتحدة وما زالت تبذل جهودها فى سبيل تمكين باقى المناطق المستعمرة من الحصول على حقها فى تقرير المصير .

ويهمنا ونحن فى صدد عرض الجهود التى بذلتها الامم المتحدة لتصفية الاستعمار ،أن نشير الى مشكلة اقليم جنوب غرب افريقيا والجهود التى تبذلها الامم المتحدة لتخليص هذا الاقليم من سيطرة حكومة جنوب افريقيا .

مشكلة اقليم جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) (١)

كان اقليم جنوب غرب افريقيا خاضعا لاشراف حكومة جنوب افريقيا وفق أحكام نظام الانتداب فى ظل عصبة الامم ، وقد أصبح هذا الاقليم مشمولا بنظام الوصايه وفقا لنص المادة ٧٧ من ميثاق الامم المتحدة .. وكان لزاما على حكومة جنوب افريقيا أن تبادر لتوقيع الاتفاق المنصوص عليه بالمادة ٧٥ أسوة بما اتبع مع الدول الاخرى ،التى كانت تدير اقاليم مشموله بنظام الانتداب ووقعت اتفاقات وصاية مع الامم المتحدة وهى: استراليا وبلجيكا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة وفرنسا .

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٣٢٧ وما بعدها .وانظر :

غير أن حكومة جنوب افريقيا رفضت توقيع اتفاق الوصاية وطالبت بضم هذا الاقليم اليها بعد اجراء استفتاء شعبي به .. الا أن الجمعية العامة اعترضت على هذا الطلب وأعلنت أن الاهالى الافريقيين بالاقليم لم يحصلوا بعد على الحكم الذاتي ،كما انهم لم يصلوا الى مرحلة من النضج السياسي تتيح لهم ابداء الرأى الصحيح في هذه المسألة المصيرية ،ومن ثم فانها توصى - عوضا عن ذلك - بوضع الاقليم تحت نظام الوصاية الدولية .

ورغم ذلك ،فقد أصرت حكومة جنوب افريقيا على موقفها ولم تتقدم للجمعية العامة لعقد اتفاق بخصوص هذا الاقليم ووضعه تحت الوصاية ،وازاء ذلك فقد طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية ابداء الرأى في مدى التزام حكومة جنوب افريقيا بوضع الاقليم تحت الوصاية .

وبموجب الرأى الاستشارى الصادر بتاريخ ١١ يولية سنة ١٩٥٠ أوضحت المحكمة أنه : اذا لم يكن هناك التزام قانونى على جنوب افريقيا بعقد اتفاق لوضع الاقليم المذكور تحت الوصاية الا أن هذه الدولة لا تملك تعديل الوضع القانونى للاقليم بالادارة المنفردة ،وأى تغيير لهذا الوضع لايجوز قانونا الا بموافقة الامم المتحدة . واضافت المحكمة أن حكومة جنوب افريقيا تظل ملتزمة بالاحكام الخاصة بالانتداب الواردة في المادة ٢٢ من عهد عصبة الامم .. ويكون للجمعية العامة للامم المتحدة الحق في مراقبة ادارة هذه الدولة للاقليم المذكور استنادا الى اختصاصاتها العامة المنصوص عليها في الميثاق .

وفي الوقت الذى قبلت فيه الجمعية العامة هذا الرأى وشكلت لجنة خاصة للتباحث مع جنوب افريقيا حول تطبيق هذه الفتوى ،فقد أعلنت جنوب افريقيا عن رفضها لتلك الفتوى واستمرت في انكار سلطة الامم المتحدة على هذا الاقليم .

وفى ٢٧ اكتوبر سنة ١٩٦٦ أصدرت الجمعية العامة قرارا بانهاء انتداب جنوب افرقيا على الاقليم المذكور ،مع وضعه تحت الاشراف المباشر للامم المتحدة .. مع تأكيد حق شعب هذا الاقليم فى تقرير مصيره . وجاء فى هذا القرار : أن حكومة جنوب افريقيا قد قصرت فى كفالة الرفاهية المادية والمعنوية والامن للسكان الاصليين ،وانها فى الواقع قد تنكرت لصك الانتداب (١).

ودعا القرار حكومة جنوب افريقيا الى الامتناع عن أى عمل من شأنه تغيير الوضع الدولى لاقليم ناميبيا ..

وفى ١٩ مايو ١٩٦٧ أصدرت الجمعية العامة قرارا بانشاء لجنة تسمى " مجلس الامم المتحدة لجنوب غرب افريقيا" وقد انيط بهذه اللجنة مسئولية اداره الاقليم ،وان تعمل كل مافى وسعها لتمكينه من الحصول على استقلاله فى موعد لا يتجاوز يونية ١٩٦٨.

غير أن هذه اللجنة لم تتمكن من ممارسة اختصاصاتها بسبب تحدى جنوب افريقيا لسلطات الامم المتحدة... وقد جاء فى التقرير الذى قدمته اللجنة فى هذا الصدد ،أنها سعت الى ممارسة اختصاصاتها بقدر الامكان — فى ظل الظروف السائدة — الا أنها اقتنعت بأن جنوب افرقيا لن تنسحب مالم يتخذ ضدها تدابير اجرائية ،وحذرت اللجنة من أن رفض تلك الدولة الانصياع لقرارات الامم المتحدة سوف يؤدى لا محالة الى نشوب العنف والحروب العنصرية ..

وقد اقترحت اللجنة اتخاذ عدة اجراءات يمكن أن تقوم بها الحكومات لتأييد جهودها ،منها أن تكون كافة العلاقات التى تمارسها الدول فيما يختص بناميبيا مع اللجنة وحدها وأن تكون كافة المعاملات الخاصة بالشركات التى يمتد نشاطها الى هذا الاقليم عن طريقها ،وأن تحول اليها عائدات عملياتها.

---

(١) انظر حقائق اساسيه عن الامم المتحدة — المرجع السابق ص ١٣٨.

وفى أوائل سنة ١٩٦٩ استرعت اللجنة نظر مجلس الامن الى ما تقترفه حكومة جنوب افريقيا من انتهاكات خطيرة لحقوق الانسان فى اقليم ناميبيا ،فاجتمع المجلس فى ٢٠ مارس سنة ١٩٦٩ وأصدر قرارا اعترف فيه بقرار الجمعية العامة الخاص بانهاء الانتداب على هذا الاقليم ،واعتبر تواجد جنوب افرقيا فيه بمثابة وجود غير شرعى .. وطلب من حكومة جنوب افرقيا الانسحاب فورا من الاقليم . وأنه فى حالة عدم استجابتها لهذا القرار ،فسوف يتخذ المجلس الخطوات أو التدابير اللازمة .. ودعا جميع الدول الى بذل نفوذها للضغط على حكومة جنوب افريقيا لتنفيذ قرارات المنظمة الدولية .

وفى ١٢ أغسطس ١٩٦٩ أدان مجلس الامن حكومة جنوب افريقيا لتحديها المستمر لقرارات المنظمة الدولية ،وقرر أن استمرار احتلالها لناميبيا يشكل انتهاكا عدوانيا لسلطة الامم المتحدة وحدد يوم ٤ اكتوبر سنة ١٩٦٩ موعدا نهائيا لانسحابها ..واعترف بشرعية الكفاح ضد الوجود غير الشرعى لسلطات جنوب افرقيا ودعا جميع الدول الى وقف كل معاملتها مع جنوب افريقيا فى الامور الخاصة بناميبيا .

وفى ٢٩ يوليو سنة ١٩٧٠ اتخذ مجلس الامن عدة قرارات هامة دعا فيها أعضاء الامم المتحدة الامتناع عن ممارسة أية علاقات مع جنوب افرقيا تنطوى على الاعتراف بسلطتها على ناميبيا سواء كانت هذه العلاقات سياسية أو اقتصادية أو سياحية .

ورغم تلك الجهود الكبيرة التى بذلتها الامم المتحدة فما زالت حكومة جنوب افريقيا تتحدى المجتمع الدولى ،وتفترض سيطرتها على اقليم ناميبيا [1].

---

(١) وافق مجلس الامن فى ٢٨ يولية سنة ١٩٧٨ على مشروع قرار باستقلال ناميبيا عن حكومة جنوب افريقيا ..وقد أعد هذا المشروع وزراء خارجية الدول الغربية الخمس :

نظرة تقديرية لدور الامم المتحدة في تصفية الاستعمار

يتضح لنا مما سبق ،أن الامم المتحدة نجحت الى حد كبير في القضاء على مشكلة الاستعمار واستئصال شروره من المجتمع الدولى ،بل واوشك هذا النظام على الافول ،وذلك بعد أن استقلت جميع الاقاليم التى كانت موضوعه تحت الوصايه وصارت أعضاء في الامم المتحدة. (ما عدا اقليمين فقط هما غينيا الجديدة وجزر المحيط الهادى)...وبعد أن تحرر عدد كبير من الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى وحصلت على استقلالها..ولم يعد سوى عدد ضئيل من تلك الاقاليم في طريقه هو الاخر الى التحرر والاستقلال ولا شك أن ما بذلته الامم المتحدة في هذا الصدد ،يشكل أعظم محاولة طامحة - قدر لها أن تبذل - لمعالجة أخطر مشكلة من مشاكل عصر التوسع الاستعمارى ، معالجة شاملة ايجابيه بناءة ،بل ويمكن القول أن نشاط الامم المتحدة في تصفية الاستعمار "يعتبر محاولة لا لمنع حرب عالمية ثالثة محتمله الوقوع ،ولكن لمنع حرب عالمية رابعة افتراضيه ،بمنع قيام تصدع لايجبر بين العالمين الاوربى وغير الاوربى " (٢).

ولكن اذا كان قد تيسر للمنظمة العالمية ،التعجيل الحميد بالمجهود المنظم الواعى لمعالجة مشكلة الاستعمار ، فمن الواضح أن الوقت مازال متأخرا لوضع أسس الاحترام المتبادل والتعاون الشريف ،بين الشعوب الفقيرة حديثة الاستقلال وشعوب الدول الاوربية الغنية .

= بريطانيا ،والولايات المتحدة ،وفرنسا ،والمانيا الغربيه ،وكندا -ويتكون هذا المشروع من شقين : الشق الاول ينص على تعيين مندوب خاص للامم المتحدة للاشراف على قوة تتكون من خمسة آلاف جندى ، والشق الثانى - ينص على ضم خليج فالفيس الى ناميبيا واعتباره جزءا منها تاكيدا لوحدتها وسلامتها الاقليمية وكانت حكومة جنوب افريقيا تدعى لنفسها ملكيته رغم أنه يبعد عنها حوالى ٤٠٠ ميل ،وقد حدد مجلس الامن نهاية سنة ٩٧٨ لتنفيذ هذا القرار .

(٢) راجع : أ.ل. كلود - المرجع السابق - ص ٤٩٦.

واذا كانت الامم المتحدة تمثل أعظم تنظيم عالمي في تاريخ البشرية ـ فمن المحتمل جدا أن تمثل أيضا الفرصة الاخيرة للدول الاوربيه الغنية لكى تكفر عن ماضيها المظلم فى معاملتها للشعوب حديثة الاستقلال ،وما قامت به فى حق تلك الشعوب من استنزاف لثرواتها خلال قرون طويلة •

أن التحدى الحقيقى الذى تواجهه الامم المتحدة الان ••هو كيفية ايجاد الوسائل اللازمة للتقريب بين الدول الغنية والدول الفقيرة حديثة الاستقلال •• ولاشك أن أهم وظيفة يمكن أن تكون للامم المتحدة على الاطلاق ،هى تقوية ودعم الاستجابه الى هذا التحدى ،وعلى أن تضع الاساس لتوحيد وتضامن كل الشعوب قاطبة فى محاولة جماعيه وتعاون مشترك ،لتحقيق الامال الانسانية فى قهر الفقر والتخلف والوصول بشعوب العالم أجمع الى مرحلة الرفاهية والتقدم • وفقا للمناهج التى وضعتها الامم المتحدة فى هذا الصدد والتى سنتناولها بالتفصيل فى المبحث التالى :

المبحث الثانى

مناهج الامم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب

تأتى المناهج التى وضعها ميثاق الامم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب • استجابه للاراء التى تفسر ظاهرة الحرب بأنها نتيجة عوامل اقتصاديه واجتماعية ،وأن القضاء عليها لن يتحقق الا بتعاون الدول فيما بينها فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والانسانى ،لان مشكلة السلام العالمى ليست فى كيفية ايجاد السبل والوسائل لابعاد شبح الحرب ـ عن طريق اصطناع عدد من مناهج حفظ السلم والامن الدولى تعمل على ابعاد الدول بعضها عن بعض ـ وانما فى كيفية ضم شمل تلك الدول فى تآلف وتآزر على نحو ايجابى يحقق لها الرفاهية والتقدم ،ونجاح المجتمع الدولى فى تحقيق هذا التعاون ،يعتبر اسهاما لا مثيل له فى حل مشكلة السلام العالمى •

والواقع أن هذا المفهوم يرتكز على عدة اعتبارات أساسية هي :

(أولا) أن الحرب تنشب بسبب ظروف موضوعيه للمجتمع الانساني فلا هي نتيجة غريزة فطرية في الانسان ،ولا هي نتيجة طبيعة شريرة اكتسبها ،ولا هي نتيجة طبيعة كامنه في الدولة ،ولا هي نتيجة سياسة بلاعقل ولا تمييز ،وانما الحرب مرض يصيب المجتمع العالمي يتسبب عن ضروب النقص الخطيرة في الظروف الاقتصاديه والاجتماعية للنوع الانساني . فالفقر ،والبؤس ،والمرض ،والاميه ،وفقدان الامن الاقتصادي ،والظلم الاجتماعي ،والاستغلال ،والتمييز العنصري هذه هي العوامل التي تخلق اليأس ،وبلادة الاحساس واللامبالاة والاحباط ،والخوف ،والجشع ،والشره ، والكره ،والغل ،والتي تجعل العالم عرضه للحرب سريع الاستجابه لها" [١] ،ومن ثم فمن الواجب على المجتمع الدولي ايجاد الصيغة الملائمة للحد من تلك الشرور والاثام .. ومعالجة كافة النتائج المترتبه عليها تمهيدا لاستئصال شأفة الحرب واجتثاث جذورها .

(ثانيا) أن الدولة تعتبر نظاما سياسيا يفرض على المجتمع الدولي نمطا تعسفيا جامدا من التقسيمات الرأسيه المرتبطة بمبدأ السيادة ..والنتيجة الحتمية لذلك هي تفكيك الوحدة العضوية للمجتمع الدولي ،وتقطيع العالم الى اجزاء متباعدة ومتنافرة في ظل سيادات تتملكها الغيرة الوطنية والكبرياء القومي .. غير أن الدولة كنظام اجتماعي واقتصادي ، اصبحت غير قادرة على حل مشكلاتها الاساسيه بمعزل عن المجتمع الدولي ومن ثم فلا مناص لها من ايجاد سبل للتعاون الدولي المشترك مع غيرها للقيام بما ينبغي عمله في المجالات الاقتصاديه والاجتماعية والثقافيه ،لتحقيق التقدم والرخاء لشعبها ،و لمصلحة الاسرة

---

(١) انظر ا .ل كلود ."النظام الدولي والسلام العالمي" المرجع السابق ص ٥٠٢ .

الانسانية كلها • ولا شك أن مثل هذا التعاون يقرب بين الشعوب ويوحد بين المصالح ،ويفيد فى تهيئة المناخ المناسب لدعم أسس السلام العالمى •

(ثالثا) أن التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعيه والثقافيه ،يخلق بين الشعوب وعى عالمى مشترك ويغرس فى نفوس البشر عاطفة التضامن الانسانى •• لدرجة يمكن القول معها ،أن المنافع والمزايا المتبادله ستبدو ذات قيمة عظيمة فى عيون الشعوب المستفيدة، ،مما سيقوض من دعاوى الحرب ويرسى بدلا منها دعائم الود والوئام ••

وباختصار فان التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعيه والانسانية ،يعتبر وسيلة لدعم السلام العالمى،وذلك عن طريق ما يؤدى اليه هذا التعاون ،من اقتفاء أثر الظروف التى تؤدى الى الحرب ،ومحاولة علاجها ،ومواجهة اثارها،،والعمل على اقامة مجتمع دولى متحرر من الخوف والعوز تنعم فيه الشعوب بالتقدم والرخاء ••

ولا جدال أن هذه الفكرة -ولو أنها لا تخلو من النقد- الا أنها جذابه ،وميزتها الكبرى فى كونها تستهوى المثالية الانسانية ،كما تحافظ فى ذات الوقت على المصلحة القومية الذاتية ،وقد يرى دعاة فكرة العالم الواحد ،أنها تفوق فى افتراضاتها ونتائجها المناهج الاخرى التى تعمل بطريقة مباشرة على حفظ السلم والامن الدولى ••

ورغم أن التعاون الدولى -كمنهج لتحقيق السلام العالمى لم يشد انتباه واضعى عهد عصبة الامم الا بصورة جزئية [1] الا،أن

• [1] راجع نص المواد ٢٣، ٢٤، ٢٥ من عهد العصبة والتى تنص على تحسين احوال العمال فى العالم ،وتشجيع التعاون الدولى فى مجال الصحة لمنع الامراض وتخفيف الالام فى انحاء العالم كافة •

هذا المنهج استهوى واضعى ميثاق الامم المتحدة بصورة كاملـــه فجاء الميثاق يتبنى فكرة التعاون الدولى على نطاق واســـع فاشارت الديباجة الى ذلك بقولها : " نحن شعوب الامم الامتحدة وقد آلينا على انفسنا : أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدمـا ،وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن نستخـــدم الاداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعيه للشعـوب جميعها.." وقد أكد هذا الاتجاه أيضا ما نصت عليه المادة الاولى فقرة (٣) من الميثاق حيث جاء بها أن من مقاصد الامم المتحـــدة. تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغـــة الاقتصاديه والاجتماعيه والثقافيه والانسانية ،وعلى تعزيـــز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسيه للناس جميعا والتشجيـــع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغه أو الديـــن ولا تفريق بين الرجال والنساء".

كما حددت المادة (٥٥) من الميثاق أهداف التعاون الدولـى فى المجالات الاقتصاديه والاجتماعيه بقولها أنه : " رغبة فـــى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية وديه بين الامم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسويـــة فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ،تعمل الامم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير اسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصـــادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصاديه والإجتماعية والصحية وما يتصل بها ،وتعزيز التعاون الدولى فى مسائل الثقافة والتعليم .

(جـ) أن يشيع في العالم احترام حقوق الانسان والحريات الاساسيه للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغه أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء ،ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

وقد تعهدت الدول الاعضاء في الامم المتحدة على أن تقوم منفردة أو بالاشتراك مع غيرها من الدول بما يجب عليها من عمل بالتعاون مع منظمة الامم المتحدة لتحقيق هذه الاهداف (المادة ٥٦ من المثياق) .

كما قرر واضعو الميثاق انشاء جهاز رئيسي من أجهزة الامم المتحدة هو " المجلس الاقتصادي والاجتماعي " واوكلوا اليه مهمة تحقيق الوظائف التي جاء بها الميثاق في مجال التعاون الدولي وذلك تحت اشراف الجمعية العامة (المادة ٦٠ من الميثاق)

وهكذا يستبين لنا أن ميثاق الامم المتحدة أخذ بفكرة التعاون الدولي كنهج عام وشامل للتصدي لظاهرة الحرب ، وكان في مخيلة واضعي الميثاق أن تحقيق رفاهية الشعوب أمر لابد منه للمساهمة في ارساء دعائم السلام العالمي المنشود .

غير أن التطبيق العملي لهذا المنهج أدى بدوره الى تقسيمه الى عدة مناهج تختلف باختلاف النشاط الوظيفي لكل منها وان كانت جميعها تتلاقى لتحقيق الهدف الاساسي لها وهو تحقيق رفاهية الشعوب .

ومن خلال نصوص الميثاق ،وما ادى اليه التطور في تطبيق تلك النصوص ،يمكن القول أن مناهج الامم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب تنحصر في الاتي :

- التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية .
- التعاون الدولى فى مجال التنمية الاجتماعية .
- تعزيز احترام حقوق الانسان .

وسوف نتناول بايجاز الاسس التى يقوم عليها كل منهج والجهود الدولية التى بذلت لوضع كل منها موضع التنفيذ .

المنهج الاول

التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية

تعتبر التنمية الاقتصاديه من أهم المسائل الدولية التى تسيطر على أفكار عالمنا المعاصر وسياساته ،وقد كان من الطبيعى أن تهتم الامم المتحدة عقب الحرب العالمية الثانية بالمشاكل الاقتصاديه الناجمة عن تلك الحرب ،وتعمل على وضع منهج يكفل التعاون فيما بينها لاعادة بناء اقتصاديات الدول التى خربتها تلك الحرب .

والواقع أن هذا الهدف كان يشغل بال دول الحلفاء حتى قبل أن تنتهى الحرب .. فأخذوا يرسمون الاسس التى سوف يقوم عليها التعاون الاقتصادى فيما بينهم فى عالم ما بعد الحرب ولهذا السبب اجتمع مندوبو اربع وأربعين دوله فى " بريتون وودز " بالولايات المتحدة الامريكية فى الفترة من أول يولية الى ٢٢ يولية عام ١٩٤٤ ،وفى هذا الاجتماع تم وضع اتفاقيتين

تنظم احداهما صندوق النقد الدولى ،وتنظم الاخرى البنك الدولـــى للتنمية والتعمير [1] وقد تم ربطهما فيما بعد بمنظمة الامـــم المتحدة باعتبارهما منظمتين متخصصتين • كما عمل المجلـــس الاقتصادى والاجتماعى التابع للامم المتحدة على المساهمة فـــى ابرام " الاتفاق العام للتعريفات والتجاره " والذى تم التوقيع عليه فى ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٤٧ ،وأطلق عليه فيما بعد اســـم " منظمة الجات " [2]• وبذا انتقل التعاون الدولى فى مجـــال التنمية الاقتصادية من مجرد نصوص عامة فى الميثاق الى حقيقـة قائمة يتم التعبير عنها عن طريق منظمات اقتصاديه متخصصـــة مرتبطة بالامم المتحدة تتناول أغلب مظاهر التنمية الاقتصاديـــة للدول الاعضاء •

فصندوق النقد الدولى يهدف ــ ضمن أغراضه المتعـــددة الى تحقيق ثبات أسعار الصرف ،وتنظيم صرف العملات بين الاعضاء وتجنب المنافسة التخفيضية لاسعار الصرف •• وهذا يغطى أحـــد جوانب التعاون الاقتصادى الدولى فى مجال السياسة النقديـــــة الدوليـــة •

ــ والبنك الدولى للتنمية والتعمير يهدف الى مساعـــدة الدول الاعضاء على تعمير اقتصادياتها المخربة ،أو تنميـــــة اقتصادياتها المتخلفة ،كما يعمل على تشجيع الاستثمارات الدولية الخاصة فى اقاليم الدول التى فى حاجة اليها •• أى انه يحقـــق التعاون الدولى فى مجال تمويل التنمية الاقتصاديه عن طريـــق توفير وتقديم رؤوس الاموال اللازمة ••• وهذا يغطى جانبا آخـــر من جوانب التعاون الدولى الاقتصادى •

---

(١) راجع نصوص الاتفاقيتين بعدد الوقائع المصرية رقم ٤ من السنة ١١٧ الصادر فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦•

ومنظمة الجات تعمل على تسهيل التبادل التجاري بين الدول الاعضاء وذلك عن طريق خفض الرسوم الجمركية أو تثبيتها حيث ثبت أن استقرار التعريفات الجمركيه يعتبر شرطا أساسيا لقيام التجاره المتعددة الاطراف وهذا بدوره يكمل الضلع الثالث في مجال التعاون الدولي الاقتصادي .

غير أن القواعد والاحكام التى نصت عليها مواثيق انشاء تلك المنظمات لم تستجب للمتغيرات الدوليه التى حدثت فى هيكل المجتمع الدولى فيما بعد ،فهناك دول كثيرة كانت مستعمرة وساعدتها الامم المتحدة على التخلص من الاستعمار ،واصبحت في مرتبة الدول كاملة الاستقلال .. هذه الدول نهضت لاول مرة من رقدتها وكأنها اشباح تعود من عالم آخر ،عالم ساد فيه الاستعمار البغيض ردحا طويلا من الزمن ،كانت فيه تلك الدول بمثابة البقرة الحلوب ،حتى جفت مواردها ونضب معينها وانزوى عودها . وعندما آن لها الدخول فى حظيرة المجتمع الدولى ،دخلت وهى فقيرة الموارد ومحرومة من الامكانيات وليس فى استطاعتها استثمار خيرات ارضها .. من هنا اصبح المجتمع الدولى – داخل منظمة الامم المتحدة – ينقسم الى فريقين : فريق ينتمى الى العالم الصناعى المتقدم ،وفريق ينتمى الى العالم النامى الفقير .. دول تملك كل شئ ودول لا تملك شيئا .. وقد زاد الامر سوءا عندما اصبحت دول العالم النامى تمثل مايزيد على ثلثى دول العالم ،وازاء هذا الوضع فقد أصبحت الامم المتحدة مطالبة بالتصدى لهذه الظاهرة الخطيرة ،بل واصبح التحدى الحقيقى الذى تواجهه الامم المتحدة هو فى كيفية تقليل الهوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة ومن حسن الحظ أن الدول الغنية سلمت بذلك . ولم تعد تملك الوقوف ضد هذا التحدى ،أو تتجاهل هذا المطلب الانسانى العادل واستنادا الى نص المادة (٥٥) من الميثاق التى جاء بها أن الامم المتحدة تعمل على : " تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير

الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى " وأيضا ما تنص عليه المادة (٥٦) بتعهد الأعضاء باتخاذ ما يجب عليهم من عمل سواء من تلقاء أنفسهم أو بالاشتراك مع الغير بالتعاون مع المنظمة لادراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة (٥٥) فقد بدت الحاجة ماسة الى مساعدة الدول النامية فى جهودها الرامية الى تنمية اقتصادياتها • وقد بذلت الجمعية العامة ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وكذلك المنظمات الدولية المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة جهدا كبيرا لتطوير هذا المنهج حتى يكون التطبيق العملى له مواكبا للتغيرات التى تحدث فى بنيان المجتمع الدولى ، وسوف يتضح ذلك بجلاء عند عرض أهم المنجزات التى حققتها الامم المتحدة فى هذا الصدد وهى :

أولا) برنامج الامم المتحدة للتنمية

بدأت الامم المتحدة فى تقديم العون المادى والفنى للدول النامية - لاول مرة - من خلال البرنامج الموسع للمعونة الفنية الذى أقرته الجمعية العامة سنة ١٩٤٩ ، ثم من خلال الصندوق الخاص الذى تم انشاؤه سنة ١٩٥٩ • وبعد أن وافقت الجمعية العامة على ادماج البرنامج الموسع للمعونة الفنية والصندوق الخاص فى برنامج واحد يعرف باسم " برنامج الامم المتحدة للتنمية " بدأ هذا الاخير عمله ابتداء من أول يناير سنة ١٩٦٦ •• ويشرف على هذا البرنامج مجلس ادارة مكون من سبع وثلاثين دولة ، ومكتب استشارى مكون من الامين العام للامم المتحدة وامناء الوكالات المتخصصة وعدد من الموظفين على رأسهم مدير ومعاون للمدير (٢)

---

(٢) انظر : د. سامى عبد الحميد " المرجع السابق" ص ٣٢٢ وراجع الكتيب الصادر عن مكتب الامم المتحدة للاعلام بعنوان حقائق اساسية من الامم المتحدة " و" السابق الاشارة اليه " ص ٨١-٨٤

ويعمل هذا البرنامج على مساعدة الدول النامية في استثمار مواردها التي لم تستثمر ،واستغلال مصادر الطاقة والموارد البشريه استغلالا كاملا ،والانتفاع بالعلم والتكنولوجيا الحديثين ،والتخطيط للتنمية الوطنيه والاقليمية .

ثانيا : عقد التنمية الاول (١٩٦١ — ١٩٧٠)

أصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة في ١٩ ديسمبر سنة ١٩٦١ قرارا برقم (١٧١٠) وصفتفيه مدة السنوات العشر من(١٩٦١-٧٠) بأنها : " عقد التنمية للامم المتحدة" وأهابت فيه بجميع الدول الاعضاء أن تبذل أقصى جهودها حتى يتحقق في نهاية العقد لكل دولة نامية معدلا سنويا للنمو في دخلها القومي لايقل عن ٥ ٪ ودعت الجمعية العامة الدول الاعضاء والوكالات المتخصصة الى اتباع سياسات من شأنها أن تساعد على زيادة صادرات الدول النامية مع استقرار اسعارها وتشجيع اتجاه رؤوس الاموال اليها بشروط ملائمة ،وطلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للامم المتحدة أن يقدم مقترحاته في شأن دعم جهود أجهزة الامم المتحدة في مجالات التنمية الاقتصاديه والاجتماعيه ،وجاء بتقرير السكرتير العام أن اتجاه ما يعادل ١٪ سنويا من دخول الدول المتقدمة الى الدول النامية سوف يضيف الى الدخول السنوية لتلك الدول الاخيرة ما يعادل ١٠٪ منها ،وما يقرب من ١٠٠٪ من صافي تكوين رؤوس اموالها ..وكان هذا الاتجاه بمثابة اعتراف من الامم المتحدة بأن تحقيق التنمية الاقتصاديه ليس مسألة قومية فقط وانما هي أيضا مسألة دولية (١).

---

(١) راجع : د. عبد الحكيم الرفاعي " السياسة الجمركية الدولية والتكتلات الاقتصاديه " الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع — القاهرة سنة ١٩٧٦ ص ٨ .

ثالثا) مؤتمر الامم المتحدة للتجاره والتنمية"انكتاد"[1]

يعتبر مؤتمر التجاره والتنمية جهازا دائما تابعا للجمعيه العامة للامم المتحدة، ويضم جميع أعضاء منظمة الامم المتحدة، والوكالات المتخصصه والوكالة الدوليه للطاقة الذرية وقد تم انشاؤه فى سنة ١٩٦٤ بموجب قرار صادر من الجمعيه العامة ويعقد المؤتمر دورة كل اربع سنوات على الاكثر ومهمة المؤتمر العمل على التوسع فى التجاره الدوليه باعتبارها عنصرا من عناصر التنمية الاقتصاديه ،ووضع المبادئ والسياسات فى هذا الصدد ،وتنسيق نشاط المنشآت الاقتصاديه الدوليه لتحقيق هذا الهدف .. وينبثق عن المؤتمر مجلس للتجاره والتنمية مكون من ٦٨ عضوا يتم انتخابهم على الوجه الاتى :

- ٢١ عضوا من الدول الغربيه (وتدخل فيها اليابان)
- ٢٩ عضوا من الدول الافرو آسيوية.
- ١١ عضوا من دول امريكا اللاتينية .
- ٧ أعضاء من دول اوروبا الشرقية .

وقد أنشأ المجلس ثلاث لجان هى : لجنة للمواد الاوليه ولجنة للمنتجات المصنوعة ،ولجنة للتمويل وما يتصل بها مثل العناصر غير المنظورة فى ميزان المدفوعات .

كما يوجد للمؤتمر سكرتاريه دائمة يرأسها سكرتير عام يعينه السكرتير العام للامم المتحدة وتوافق على تعيينه الجمعية العامة لمنظمة الامم المتحدة .

---

(١) راجع النشرة الصادرة عن الامم المتحدة فى أغسطس سنة ١٩٧٥.

والواقع أن المؤتمر أخذ على عاتقه - منذ بدء نشاطه - الاسهام فى حل مشكلات التنمية عن طريق اصلاح العلاقات التجارية التى تربط مابين البلاد المتقدمة والبلاد النامية ،وقد عقد المؤتمر ست دورات حتى الان ، الدورة الاولى عقدت فى جنيف فى المدة من ٢١ مارس الى ١٦ يونية ١٩٦٤ ،والثانية فى نيودلهى خلال الفترة من أول فبراير حتى ٢٩ مارس سنة ١٩٦٨ والثالثة فى سنتياجو فى المدة من ١٣ ابريل الى ٢١ مايوسنة ١٩٧٢والرابعة فى نيروبى خلال شهر مايو سنة ١٩٧٦(١) .

ولا جدال أن هذا المؤتمر اصبح يمثل حلقة هامة من حلقات تبادل الافكار بين ممثلى الدول الغنية والدول الفقيرة للوصول الى حلول جذرية للمشاكل الاقتصاديه التى تواجه العالم خاصة تلك التى تعرقل مساعى الدول النامية نحو التقدم .

رابعا) عقد التنمية الثانى (١٩٧١ - ١٩٨٠)

أصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة قرارا آخر فى اكتوبر سنة ١٩٧٠ بشأن " الاستراتيجية الدولية للتنمية" فى العقد الثانى للامم المتحدة فى التنمية الاقتصاديه فى المدة من ١٩٧١ الى ١٩٨٠ .. وقد تضمن هذا القرار ما يأتى :-

١) توصى الجمعية العامة أن يكون معدل النمو فى الدول النامية ٦٪ سنويا من الناتج القومى الاجمالى ،على أن تسعى

---

(١) راجع بخصوص التوصيات الصادرة عن المؤتمر خلال هذه الدورات كل من :
- الدكتور محمد زكى شافعى "مؤتمر جنيف للتجارة والتنمية " مجلة السياسة الدولية - العدد الاول - يولية ٦٥ص٨
- دكتور عبد الحكيم الرفاعى - المرجع السابق - من ص١٠٤ الى ١١٣ومن ص١١٧ الى ١٢٠ ومن ص٢٦٤ الى ٢٦٨.
- دكتور اسماعيل صبرى عبد الله " نحو نظام اقتصادى جديد " الهيئة المصرية العامة للكتاب ،ص ٢٤ومابعدها .

هذه الدول لزيادة هذه النسبة فى النصف الثانى من العقد .

٢) توصى الدول الصناعيه المتقدمة أن تخصص ١٪ من الناتج القومى الاجمالى لمساعدة الدول النامية على أن يكون ٧٠ ٪ من هذا المبلغ اعانات من هيئات حكومية وقروضا طويلة الاجل من هيئات رسميه و ٣٠ ٪ منه قروضا خاصة أو استثمارات فى القطاع الخاص .

٣) وضع نظام تفضيل عام للدول النامية بأسرع مايمكن فى خلال عام ١٩٧١.

٤) توصى الدول النامية أن تضاعف جهودها وتحشد مواردها لتبلغ نسبة المدخرات فيها ٢٠ ٪ من الناتج القومى الاجمالى .

٥) تقوم الدول النامية بالعمل على اصلاح ادارة منشآتها وبنيانها الاقتصادى بغية الاسراع فى التنمية ، والسير قدما فى زيادة الانتاج .

خامسا) الدورة الخاصة السادسة للجمعية العامة ١٩٧٤:

خصصت الجمعية العامة للامم المتحدة دورتها السادسة الخاصة التى عقدتها خلال شهرى ابريل ومايو سنة ١٩٧٤ لمناقشة قضية المواد الاولية وقضية التنمية ، وقد اسفرت مناقشات الجمعية العامة عن اقرار وثيقتين هامتين احداهما " اعلان بشأن اقامة نظام اقتصادى دولى جديد " والاخرى " برنامج عمل من أجل اقامة نظام اقتصادى دولى جديد . ويتكون الاعلان من ديباجة وسبع

وسبع مواد... وقد جاء بالديباجة ما يلي : " نحن أعضاء الامم المتحدة ...

... حيث عقدنا دورة خاصة للجمعية العامة لنتدارس لاول مرة مشكلات المواد الخام والتنمية ،ونبحث المشكلات الاقتصادية الاكثر أهمية التي تواجه المجتمع الدولي .

آخذين في اعتبارنا روح وأهداف ومبادىء ميثاق الامم المتحدة لزيادة التقدم الاقتصادي والتقدم الاجتماعي لكل الشعوب

... نعلن رسميا تصميمنا الموحد على العمل دون ابطاء من اجل اقامة نظام اقتصادي دولي جديد ،قائم على العدالة والمساواة في السيادة ،والترابط ،والمصلحة المشتركة ،والتعاون بين كل الدول بغض النظر عن نظمها الاقتصاديه والاجتماعية ،نظام يسهم في معالجة التفاوت ويقضي على مظاهر الظلم الحالية ،ويجعل من الممكن ازالة الهوة السحيقة بين الدول المتقدمة والدول النامية ويضمن ضمانا أكيدا تحقيق معدلات متزايدة من التنمية الاقتصادية والاجتماعيه والسلام والعدل للاجيال الحالية والمقبلة ".

ثم يمضي الاعلان في سرد مواده السبع ويمكن الاشارة بايجاز الى أهم ماجاء بها على النحو الاتي :

أولا) أن من أهم الانجازات التي تحققت خلال السنوات الاخيرة حصول كثير من الشعوب على الاستقلال من الاستعمار والتخلص من السيطرة الاجنبيه ودخولها كاعضاء في المجتمع الدولي.. كما كان للتقدم التكنولوجي الذي تحقق في تلك الحقبة أثره الكبير في المساهمة في كافة مجالات الانشطة الاقتصاديه وتقوية ارادة كل الشعوب .. غير أن الاثار الباقيه للسيطرة الاستعمارية الاجنبية

=

والاحتلال الاجنبى ،والتمييزالعنصري ،والاستعمار الجديد فى كل اشكاله .. يشكل أكبر العقبات بالنسبة للتقدم الكامل للدول النامية ، ولأن فوائد التقدم التكنولوجى من جهة أخرى غير مقسمة بالتساوى بين كل أعضاء المجتمع الدولى ،فقد أصبح من المستحيل أن تحقق الاسرة الدوليه تنمية متكافئة ومتوازنة فى ظل النظام الاقتصادى المعاصر بل وستظل الفجوة بين الدول المتقدمه والدول النامية تأخذ فى الاتساع .

ثانيا) أن النظام الاقتصادى المعاصر لايستجيب - بل ويصطدم - مع المتغيرات الجوهرية التى لحقت بالمجتمع الدولى فى المجال الاقتصادي والسياسى ،وعلى وجه الخصوص بروز دورالدول النامية السياسى .. ومن ثم فان هذه المتغيرات تدعو الى وجوب اشتراك الدول النامية - بصورة فعالهوعادلة - فى صياغهوتنفيذ كل القرارات التى تهم المجموعة الدولية .

ثالثا) أنه أصبح من المسلم به وجود ترابط بين اقتصاديات ومصالح كل الدول الاعضاء فى المجموعة الدولية ،وأن التعاون الدولى من أجل التنمية الاقتصاديه هو الهدف المشترك لكل الدول ،ومن ثم فان رخاء الدولالمتقدمه مرتبط بنمو وتقدم الدول النامية .

وبعد أن نص الاعلان على هذه الاسباب المركزه والاسانيد المعبرة عن صدق وخطورة الموضوع ،فقد بدأ يطرح المبادىء التى يتعينان يقوم عليها النظام الاقتصادى الجديد فاشار الى :

- المساواة بين جميع الدول فى السيادة ،وحق الشعوب فى تقرير المصير ،وعدم جواز اكتساب الاقاليم بالقوة ،وعدم التدخل فى الشئون الداخليه للدول .

- التعاون الواسع - المبني على المساواة - لجميع الدول أعضاء المجتمع الدولي .

- المشاركة الكاملة والمتكافئة - على أساس من المساواة بين كل الدول - في حل المشكلات الاقتصاديه الدوليه وخاصة تلك التي تعاني منها الدول النامية .

- حق كل دولة في تبني النظام الاقتصادي والاجتماعي الذي تعتقد أنه في مصلحة تنميتها ،دون أن يؤدي ذلك الى اتخاذ أي اجراءات تمييزيه ضدها .

- حق كل دولة في السيادة الكامله والدائمة على مواردها الطبيعية وكل مظاهر النشاط الاقتصادي فيها بما في ذلك حقها في التأميم .

- حق كل الدول والاقاليم والشعوب الخاضعة للاحتلال الاجنبي في التعويض الكامل عن استغلال واستنزاف ثرواتها وكذا الاضرار التي تحيق بالموارد الطبيعية ،أوأي موارد أخرى لهذه الدول والاقاليم والشعوب .

- وضع قواعد تحكم نشاط الشركات متعددة الجنسية وتنظيم الاشراف عليها بما يضمن مصالح وسيادة البلدان التي يمتد اليها نشاط تلك الشركات .

- اقامة علاقة عادلة بين أسعار المواد الاولية والمنتجات الصناعية .

- توفير الظروف المواتيه لانتقال الموارد المالية والتكنولوجية الى الدول النامية .

- دعم التعاون بين الدول النامية فى المجالات الاقتصادية والتجاريه والفنية والمالية على أسس تفضيلية .

- تشجيع اتحادات منتجى المواد الاولية .

- اعادة اصلاح النظام النقدى الدولى بهدف تحقيق معدلات مرتفعة لتنمية الدول النامية .

ثم دعا الاعلان كل الدول الى تبنى استراتيجية انمائية دولية لتحقيق زيادة التعاون الاقتصادى الدولى فيمابينها على أسس عادلة ومناسبة ،كما حث على تنفيذ الالتزامات والتعهدات التى يفرضها المجتمع الدولى وعلى الاخص تلك التى ترتبط بالحاجات الضرورية لتنمية الدول النامية . كما أوكل الاعلان لمنظمة الامم المتحدة مهمة التصدى لمشاكل التعاون الاقتصادى الدولى بطريقة شاملة ،واناط بها القيام بالدور الاكبر فى اقامة النظام الاقتصادى الدولى الجديد ،وبالتالى فقد أصبح واجبا على الدول الاعضاء بذل قصارى جهودها لتنفيذ المبادىء المنصوص عليها فى هذا الاعلان ،كى يتحقق الهدف المنشود فى اقامة مجتمع الرفاهية والرخاء لكافة شعوب العالم .

وفيما يتعلق بالوثيقة الثانية وهى التى اطلق عليها " برنامج العمل من اجل اقامة نظام اقتصادى دولى جديد ." فقد اشتملت هذه الوثيقة على عشر نقاط يمكن أن تعتبر بمثابة جدول أعمال لتنظيم حوار الاعضاء ومناقشاتهم بهدف الوصول الى حلول مقبولة بشأنها ،وهذه النقاط هى :

- المشكلات الاساسيه المتعلقة بالموارد الاوليه واثرها على التجاره والتنمية .

- النظام النقدى العالمى ودوره فى تمويل التنمية فى الدول النامية .

- التصنيع .

- انتقال التكنولوجيا .

- الاشراف والرقابه على الشركات متعددة الجنسية .

- ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصاديه .

- تنشيط التعاون بين الدول النامية .

- مساعدة الدول فى ممارسة سيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية .

- دعم دور الأمم المتحدة فى مجال التعاون الاقتصادى الدولى .

- برنامج خاص لمعونات طوارىء للدول التى تأثرت أكثر من غيرها من الأزمات الاقتصاديه ومنها الدول الاقل نموا والتى ليس لها منافذ بحرية .

ولا شك أن النتائج التى اسفرت عنها الدورة السادسة الخاصة للجمعية العامة ،تعكس الاهتمام المتزايد بالمنهج الوظيفى الذى تسلكه الامم المتحدة فى مجال تحقيق التعاون الدولى وتقدم لنا دليلا عمليا على أن التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية لم يعد موضوعا محصورا فى نطاق التوفيق بين المصالح المتعارضة وانما اهتمامه الاول أصبح فى كيفية التنسيق بين المصالح المشتركة . واذا قدر للمبادىء والافكار التى وردت فى الوثيقتين الصادرتين عن الجمعية العامة ،أن تلاقى ترحيبا فى التطبيق من جانب كل دول العالم ،لامكن القول - بلا تردد - أن المجتمع

الدولى سيشهد تطورا فى العلاقات الدولية لم يكن يحلم به أشد الناس تفاؤلا فى العصور السابقة .

سادسا) ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية

فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٧٤ وافقت الجمعية العامة للامم المتحدة بموجب قرارها رقم (٣٢٨١) على " ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصاديه " باغلبية ١٢٠ صوتا ضد ستة أصوات وامتناع عشر دول عن التصويت (١).. والهدف الاساسى من هذا الميثاق هو وضع اطار قانونى يحكم علاقات الدول الاقتصاديه مثلما يحكم ميثاق الامم المتحدة علاقاتها السياسية ،ويتكون هذا الميثاق من مقدمة واربعة فصول ،وقد أشارت المقدمه الى ضرورة التمسك باهداف الامم المتحدة ،وأهمية التعاون الدولى ،وضرورة التنمية بقصد تحقيق رخاء اكثر لكل الدول والارتفاع بمستوى معيشة كل الشعوب ،والتعايش السلمى ....الخ.

أما الفصل الاول فانه عبارة عن مادة واحدة جاءت تحت عنوان " الاسس الجوهرية فى العلاقات الاقتصاديه الدولية " وقد عددت تلك المادة هذه الاسس بانها : سيادة كل دوله واستقلالها وسلامة اراضيها ،المساواة بين الدول فى السيادة ،حظر العدوان ،حظر التدخل فى الشئون الداخليه للدول ،تبادل المزايا بطريقة عادلة ،التعايش السلمى ،المساواة بين الشعوب فى الحقوق وحق الشعوب فى تقرير مصيرها ،التسوية السلميه للمنازعات ،التعويض عن نتائج الظلم الذى يفرض بالقوة على أمة ويحرمها من الوسائل الطبيعية للتنمية ،تنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية ،احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية ،عدم السعى نحو السيطرة وخلق مناطق نفوذ ،العمل على تحقيق العدالة الاجتماعيه على المستوى الدولى ،التعاون الدولى من أجل التنمية ،حرية الدول التى

ليست لها منافذ بحرية فى الوصول الى البحر •

ويتكون الفصل الثانى من ثمان وعشرين مادة تحت عنوان " حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية " وأهم ماجاءبه الاتى :

- حق كل دولة أن تمارس بحرية السيادة الدائمة الكاملة على ثرواتها ومواردها الطبيعية •

- حق كل دولة فى تنظيم الاستثمارات الاجنبيه على اقليمها وأن تمارس عليها سلطانها ،وفقا لقوانينها ، وتبعا للاولويات التى تحددها أهدافها القومية • ويرتبط بهذا حق كل دولة فى مراقبة نشاط الشركات متعددة الجنسية حتى يكون نشاطها متفقا مع قوانين الدولة وسياستها الاقتصاديه والاجتماعية •

- حق كل دولة فى تأميم الممتلكات الاجنبيه أو نزع ملكيتها مقابل تعويض مناسب يتم تقديره وفقا لقوانين الدولة التى قامت باتخاذ هذا الاجراء ،وعلى حسب ظروف الحال ،وتخضع المنازعات التى تثور بشأن التعويض لقوانين الدولة ذاتها وتختص محاكمها الخاصة بالفصل فيه •

- حق كل الدول فى المشاركة الكاملة والفعليه فى اتخاذ القرارات الدوليه المتعلقة بالمسائل الاقتصاديه والماليــة والنقدية •

- حق كل دولة فى الانتفاع بما وصل اليه التقدم العلمى والحصول على التكنولوجيا الحديثة لتطوير اساليبها الفنية والادارية •

- التزام جميع الدول بتحقيق نزع السلاح ،تحت رقابة دولية فعالة ،وتخصيص نسبة من اعتمادات التسليح لتمويل التنمية فى الدول النامية .

- حق الدول النامية فى الحصول على معاملة جمركية تفضيلية فى أسواق الدول المتقدمه بدون تمييز ودون اشتراط المعاملة بالمثل .

- التزام الدول النامية بتسهيل التجاره والتعاون فيما بينها .

وفى الفصل الثالث نجد الميثاق يهتم بتحديد "المسئوليات المشتركة ازاء الجماعة الدولية " . ومن ثم فقد نص على: اعتبار البحار والمحيطات وقاعها والفضاء الخارجي مملوكه ملكية مشتركة لكل دول العالم ،مع ضرورة تنظيم استغلالها دوليا .. والالتزام بحماية البيئة ومقاومة التلوث .

وأخيرا جاء الفصل الرابع واضعا خاتمة الميثاق ومشيرا فيها الى ضرورة أن يتضمن جدول اعمال الدورة العادية الثلاثين للجمعية العامة للامم المتحدة موضوع هذا الميثاق ،على أن يتم عرضه بعد ذلك على الجمعية العامة مرة كل خمس سنوات ،لمتابعة تنفيذ كل ما تقرر بشأنه .

ولأول وهلة يبدو لنا أن هذا الميثاق جاء مكملا لما بدأة ميثاق الامم المتحدة بخصوص الاسس والمبادىء التى يجب أن تقدم عليها العلاقات بين الدول ،فاذا كان ميثاق الامم المتحدة قد اهتم بالدرجة الاولى بوضع المبادىء القانونية والسياسية لحكم هذه العلاقات ،فان ميثاق " حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية "

قد اهتم بوضع الاطار القانونى للمبادىء الاقتصادية التى يجب أن تسود هذه العلاقات [1].

سابعا) الدورة الخاصة السابعة للجمعية العامة (من ٢ - ١٤ سبتمبر سنة ١٩٧٥) .

اجتمعت الجمعية العامة للامم المتحدة فى دورتها الخاصة السابعة لبحث ما سبق أن اتخذته من قرارات بشأن " اقامة نظام اقتصادى دولى جديد ." و " ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية "

وقد أعدت اللجنة المشكلة لصياغة الاقتراحات وثيقة بينت فيها ماسبق أن اتخذته الجمعية العامة من قرارات فى هذا الشأن وأشارت الى مدى حرص دول العالم على تطوير التعاون الدولى والدفع بالتنمية الاقتصاديه الى الامام .. وتصفية كافة مظاهر الظلم وعدم المساواة التى تعانى منها قطاعات كثيرة من شعوب دول العالم .. ثم أوردت هذه الوثيقة بعض القرارات المرتبطة بقضايا التنمية الاقتصاديه وعلى الاخص فى مسائل : التجارة ومصادر التمويل لتنمية اقتصاديات الدول النامية ،واصلاح النظام النقدى العالمى ،والتقدم العلمى فى ميدان التكنولوجيا والتصنيع والغذاء والزراعه ،والتعاون فيما بين الدول النامية ، واعادة تنظيم القطاعات الاقتصاديه والاجتماعيه فى منظمة الامم المتحدة وهى مسائل - كما يبدو- ترتبط ارتباطا مباشرا بالقضاء على المشاكل والمصاعب التى تقف فى وجه التنمية الاقتصاديه بصفة عامة ،والتى تعترض الدول النامية بصفة خاصة . وقد تم اقرار تلك الوثيقة بالتراضى العام General Consensus وان كانت بعض الدول الصناعيه قد ابدت تحفظها على بعض نقاطها .

---

(١) راجع تقرير الدكتور عبد الله العريان " مفهوم حقوق الدول وواجباتها " مجلة السياسة الدولية العدد (٥٣) يولية ١٩٧٨ .

ويكشف لنا هذا العرض الموجز للجهود التى بذلتها الجمعية العامة للامم المتحدة فى تطبيق وتطوير منهج " التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية " عن نشأة مجموعة جديدة من القواعد القانونية الملزمة تهدف الى تنظيم العلاقات الاقتصادية والتجارية والمالية بين أشخاص القانون الدولى لتحقيق رفاهية الشعوب ... وقد أشار بعض الفقهاء أن هذه المجموعة تشكل فرعا جديدا من فروع القانون الدولى يعرف باسم " القانون الدولى الاقتصادى " The Economic International Law " ويقيم البعض أساس هذا القانون على فكرة المحافظة على السلام العالمى وذلك لانه يتصدى للقضاء على العوامل الاقتصاديه والاجتماعية التى تتسبب فى ظاهرة الحرب ،بينما يرى آخرون أن اساسه هو فكرة العدالة والاخلاق ،ويرى فريق ثالث ان أساسه فكرة المصلحة المشتركة لدول العالم [1] وسواء كان هذا أو ذاك ،فالذى يعنينا أن هذا المنهج بات يشكل ركنا أساسيا فى النشاط الذى تقوم به الامم المتحدة لتحقيق الرفاهية الانسانية .

المنهج الثانى

التعاون الدولى فى مجال التنمية الاجتماعية

يرتبط هذا المنهج ارتباطا جذريا بالمنهج السابق وقد جاء النص عليه فى ديباجة الميثاق حيث جاء بها : " نحن شعوب الامم المتحدة ،وقد آلينا على انفسنا .. أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ،وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح وان نستخدم الاداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصاديه والاجتماعيه للشعوب جميعها ... " .. كما جاء النص عليه أيضا فى

---

(١) راجع مؤلفنا بعنوان " المصلحة الدولية المشتركة كأساس لتطوير النظام الاقتصادى الدولى " دار النهضة العربية سنة ١٩٨٤ .

المادة الاولى فقرة (٣) ،والمواد (٥٥) و (٥٦) و (٦٠) من الميثاق . ومفهوم التنمية الاجتماعيه فى لغة الميثاق يعنى تحقيق التقدم فى مجال الصحة والتعليم والاسكان والرفاهية الاجتماعية بدرجة متوازية مع التقدم الاقتصادى .

وأهم مشكلة تواجهها الامم المتحدة فى التصدى لتطبيق هذا المنهج هى مشكلة الانفجار السكانى لدول العالم النامى وما يرتبط بهذه المشكلة من " تكدس سكانى " كما تشير بذلك منظمة الصحة العالمية ،وهى الهجرة الضخمة التى لم يسبق لها مثيل فى التاريخ من المناطق الريفية الى المدن الحضرية ..... فهذه المشكلة وما يترتب عليها من اثار تشكل كارثة للدول النامية تحول بينها وبين تحقيق أى تقدم فى مجال التنمية الاقتصاديه .. وتعمل الامم المتحدة ،بطرق متعددة ،لتنبيه أعضاءها الى هذه المشكلة الاجتماعيه الخطيرة وتزودهم ببعض الوسائل لمواجهتها ،وأهم هذه الطرق هى المؤتمرات الدولية التى تعرض فيها المشكلة لوضع خطة عمل عالمية ازاءها .. وعلى سبيل المثال ؛ فقد عقدت الامم المتحدة المؤتمرات الاتية :

- مؤتمر السكان العالمى الثالث للامم المتحدة الذى تم عقده فى بوخارست فى أغسطس سنة ١٩٧٤ ،وتم خلاله وضع خطة عمل عالمية للسكان تحددت فيها المبادىء والتوصيات المتعلقة بالسياسات السكانية .

- مؤتمر الامم المتحدة للتوطن البشرى والذى تم عقده فى فانكوفر فى الفترة من ٣١ مايو الى ١١ يونية سنة ١٩٧٦،وتم فيه تبادل المعلومات واصدار بعض التوصيات بخصوص مشاكل التوطن البشرى .

وبجانب مشكلة الانفجار السكانى والتوطن البشرى.. فهناك أيضا الكثير من المشاكل الاجتماعيه التى تتصدى لها الامم المتحدة عن طريق اجراء البحوث والدراسات أو اعداد مشروعات اتفاقات بالنسبة لها .. أوتقديم المعونات عن طريق اللجان المتخصصة فى افريقيا واسيا واوربا وامريكا اللاتينة ،فضلا عما تمارسه المنظمة من أنشطة مختلفة فى المجال الاجتماعى عن طريق الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ،كمنظمة العمل الدولية ،ومنظمة الصحة العالمية ،واليونسكو ،مما لا يمكن حصره فى هذا المجال.ومازال التعاون الدولى فى تطبيق هذا المنهج يحتاج الى المزيد من الجهد العالمى المنظم لادخاله فى نطاق الالتزامات القانونية الدولية حتى يكون ذا فاعليه أكثر مما هو عليه الآن (١).

***

---

(١) انظر : حقائق اساسية عن الامم المتحدة. - المرجع السابق - ص ٦٩ وما بعدها.

المنهج الثالث

تدعيم احترام حقوق الانسان

اذا كانت المسائل المتعلقه بحقوق الانسان تعتبر حديثة العهد نسبيا فى نطاق اهتمامات القانون الدولى والعلاقات الدولية فمما لاشك فيه أنها تمثل فى الوقت الراهن مكان الصداره من اهتمام المجتمع الدولى (١)، ويعتبر ميثاق الامم المتحدة أول وثيقة عالميه تتبنى الحماية الدوليه لحقوق الانسان على نطاق عالمى وهذا أمر طبيعى لان المثياق تمت صياغته بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٤٥، وقد شهدت هذه الحرب ابشع الاعتداءات على الحقوق الاساسيه للفرد .. مما كان له أثر كبير فى مطالبة الرأى العام العالمى بايجاد ضمانات دوليه قوية لحماية الانسان ولكفالة ممارسة حقوقه الاساسيه .

فجاء فى ديباجة الميثاق " أن شعوب الامم المتحدة تؤكد ايمانها بالحقوق الاساسيه للانسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء ... من حقوق متساويه " ... كما نصت المادة الاولى فقرة (٣) من الميثاق على أن من مقاصد الامم المتحدة "تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسيه للناس جميعا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغه أو الدين وبلا تفريق بين الرجال والنساء " ... وتعهد أعضاء الامم المتحدة وفقا للمادتين ٥٥ و ٥٦ من المثاق باتخاذ الاجراءات المشتركة أو المنفردة بالتعاون مع المنظمة للدعوة الى " الاحترام العالمى ومراعاة الحقوق الانسانية والحريات الاساسيه للجميع دون تمييز بسبب الجنس أو اللغه أو الدين "

ولكى يتم وضع هذا الالتزام فى اطار يمكن تنفيذه ، فقد ألقت المادتين ١٣ ، ٦٢ على كاهل الجمعيه العامة والمجلس

---

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص مراحل اهتمام القانون الدولى بالفرد وبحقوق الانسان راجع الدكتور عبد العزيز سرحان "الاتفاقية الاوربيه لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسيه "القاهرة سنة ١٩٦٦ص٦ ومابعدها .

الاقتصادى والاجتماعى مسئوليات التقدم بتوصيات للنهوض بحقوق الانسان .. كما يتحمل مجلس الوصايه هذه المهمة بالنسبة للاقاليم الخاضعه للوصاية استنادا لنص المادة (٧٦) من الميثاق .

ولا جدال أن هذه المواد تعطى الاساس القانوني لنظر المسائل المتعلقه بحقوق الانسان بواسطة الجمعيه العامة وغيرها من الاجهزة الاخرى لمنظمة الامم المتحدة .. واذا كانت الفقرة السابعه من المادة الثانية من المثياق تحرم على الامم المتحدة التدخل في المسائل التى تعتبر من صميم الاختصاص الداخلى لاية دوله من الدول الا أن هذه الفقرة اذا ما ضمت للمواد المتعلقة بحقوق الانسان فى الميثاق فانها لا تستبعد الجمعيه العامة أو غيرها من اجراء مناقشات عامة حول الدعوة لحقوق الانسان فى كافة أنحاء العالم وهى مناقشات يمكن أن تتضمن اشارات خاصة لمواقف دول معينة بالنسبه لحقوق الانسان ،وعلاوة على ذلك فان الامم المتحدة قد تنظر وتصدر توصيات بشأن انتهاكات معينة لحقوق الانسان تعتبر جزءا من السياسة الرسميه لاحدى الدول الاعضاء،لاتتمشى مع التزاماتها وفقا للمادتين ٥٥ و ٥٦ من الميثاق [1]،وأيضا يمكن أن تؤدى انتهاكات حقوق الانسان الى توقيع العقوبات على دوله من الدول في حالة ما اذا قرر مجلس الامن أن هذه الانتهاكات تشكل تهديدا أو خرقا للسلام الدولى .

جهود الامم المتحدة لتطبيق هذا المنهج

سبق أن ذكرنا أن ميثاق الامم المتحدة ألقى على عاتق كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية مسئولية تعزيز حقوق الانسان وضمان التزام الدول باحترامها

---

(١) راجع :د. جعفر عبد السلام - المرجع سابق - ص ٣٩٧-٣٩٨ والمرجع المشار اليه :

والواقع أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يتحمل العبء الاكبر في ذلك ،ويباشر المجلس وظائفه - في هذا الصدد - عن طريق لجنة حقوق الانسان المتفرعة عنه . وقد أدى عدم التحديد الكافي للمسائل التي تدخل ضمن حقوق الانسان . الى ضعف القيمة القانونية للنصوص الخاصة بحقوق الانسان في الميثاق ،وذلك يرجع الى الصعوبة في ايجاد مدلول واضح لتطبيق تلك النصوص .. وقد ترتب على ذلك قيام لجنة حقوق الانسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بمحاولة تلافي ضعف نصوص الميثاق عن طريق اعداد بعض الوثائق الدوليه المحددة للنصوص وعرضها للموافقة عليها . وقد نجحت هذه الوسيلة الى حد كبير حيث تم اقرار الوثائق الاتية :

أولا) الاعلان العالمي لحقوق الانسان

كان أول عمل ضخم تقوم به لجنة حقوق الانسان هو وضع مشروع الاعلان العالمي لحقوق الانسان "وهو عبارة عن بيان يشتمل على ثلاثين مادة تغطي حقوق الانسان " المدنيه والسياسيه " وحقوقه " الاقتصاديه والاجتماعيه والثقافيه " . وقد نصت المادة الاولى منه على أن : " جميع الناس يولدون احرارا متساوين في الكرامة والحقوق " .. كماذكرت المادة الثانية أن لكل انسان " حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الاعلان دون أي تمييز من حيث الجنس أو اللون أو اللغه أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر ،أو الاصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر ،ودون تفرقة بين الرجال والنساء".

وفضلا عن ذلك فلن يكون هناك تمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد الذي ينتمي اليه الفرد سواء أكان هذا البلد مستقلا أو تحت الوصايه أوغير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعه لقيد ما .

وقد حدد الاعلان الحقوق المدنية والسياسية المعترف بها للانسان في المواد من ٣ الى ٢١منه ،وتتضمن هذه الحقوق ،حق كل

انسان فى الحياة والحرية وسلامة شخصه ،وحقه فى ألا يخضع للعبودية أو الاسترقاق ،وحقه فى ألا يعرض للتعذيب وفى ألا يعرض للمعاملة أو العقوبة القاسيه المهينة المنافيه للكرامة الانسانية ،وحق كل انسان فى أن يعترف بشخصيته أمام القانون ،وحق جميع الناس فى المساواه أمام القانون ،وحق كل انسان فى اللجوء الى القضاء للدفاع عن حقوقه ،وحقه فى ألا يقبض عليه أو يحبس أو ينفى بغير مسوغ قانونى ،وحق كل انسان فى محاكمة عاديه علنيه أمام محكمة مستقله نزيهة ،وحق كل متهم فى أن يعتبر بريئا حتى تثبت ادانته وحق كل انسان فى ألا يكون عرضه للتدخل فى شئونه الخاصة أو شئون اسرته أو مسكنه أو رسائله بغير مسوغ قانونى ،وحق كل انسان فى حرية السفر ،وحقه فى اللجوء الى بلاد أخرى ،وحقه فى أن تكون له جنسية ،وحقه فى الزواج وتكوين أسرة ،وحقه فى التملك، وحقه فى حرية الفكر والضمير والدين ،وحقه فى حرية الرأى والتعبير وحقه فى حضور الاجتماعات والاشتراك فى الجمعيات ،وحقه فى الاشتراك فى حكم بلاده ،وحقه فى الالتحاق بالوظائف العامة .

أما الحقوق الاقتصاديه والاجتماعيه فقد نص عليها الاعلان فى المواد من ٢٨ الى ٣٠. وقد تضمنت هذه المواد أن لكل شخص بصفته عضوا فى المجتمع الحق فى الضمان الاجتماعى ،وفى العمل وفى الحصول على أجر متساو للعمل المتساوى ،وفى انشاء نقابات والحق فى الراحة وأوقات الفراغ ،والحق فى مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على صحته ورفاهيته ،والحق فى التعليم ،والحق فى حصول الام والطفل على المساعدة وعلى الرعايه الصحية الواجبة .

أما المواد الختاميه ،وهى المواد من ٢٨ الى ٣٠ من الاعلان ،فقد جاء بها أن لكل انسان الحق فى أن يتمتع بالنظام الاجتماعى والدولى الذى تتوافر فيه الحياه والحقوق المنصوص عليها فى هذا الاعلان توافرا تاما ،كما أشارت الى الواجبات التى يتعين على الفرد الالتزام بها ازاء المجتمع .

وقد وافقت الجمعيه العامة للامم المتحدة فى العاشر من شهر ديسمبر سنة ١٩٤٨ على هذا الاعلان دون معارضه على الاطلاق ،وان

كانت بعض الدول قد امتنعت عن التصويت ، مثل دول الكتلة السوفيتيه وجنوب افريقيا • وقد قررت الجمعية العامة أنها توافق على هذا الاعلان باعتباره المثل الاعلى المشترك الذى ينبغى أن تصل اليه كافة الشعوب والامم •• وأهابت بالدول الاعضاء وبكل فرد ،أو هيئة فى المجتمع الدولى بالعمل على تعزيز احترام هذه الحقوق عن طريق التربيه والتثقيف ،وبواسطة اتخاذ اجراءات وطنية ودولية لضمان الاعتراف بها واحترامها بصورة عالمية فعاله بين الدول الاعضاء نفسها وشعوب البلاد الخاضعه لسلطتها.

وقد ثار جدل بين الفقهاء حول القيمة القانونية لهذا الاعلان ،فقال البعض أن الاعلان صدر فى شكل توصيه ،والتوصيات بطبيعتها ليست ذات قيمة قانونية كامله ،بينما ذهب البعض الاخر الى القول أنه ملزم قانونا لكافة الدول أعضاء الامم المتحدة باعتبار أنه مكمل لميثاق الامم المتحدة ،على الرغم من صدوره فى شكل توصيه لان هذه التوصيه حددت وفسرت نصوص ميثاق الامم المتحدة المتصله باحترام حقوق الانسان ،ولهذا فهى تكتسب قوة الزاميه[١].

وقد أخذت بهذا الرأى الاخير محكمة استئناف كاليفورنيا بامريكا حيث رفضت فى حكمها الصادر فى قضية " شى ميجى " بتاريخ ٢٤ ابريل سنة ١٩٥٠ تطبيق قانون الولاية الخاص بتنظيم ملكية الاجانب للاراضى باعتبار أن هذا القانون يحظر الملكية التعاونية لليابانيين ،وأن هذا التمييز فى المعاملة بين الاجانب - من الجنسيات المختلفة - يتعارض مع الاعلان العالمى لحقوق الانسان[٢]

---

(١) انظر د •• حافظ غانم " المسئولية الدوليه " دروس للدكتوراه ألقيت على طلبة دبلوم القانون الدولى بكلية الحقوق جامعة عين شمس فى العام الجامعى ٧٧- ١٩٧٨ ص ١١٦• وانظر أيضا د• جعفر عبد السلام - المرجع السابق - ص ٣٩٩•

(٢) انظر : الاستاذ الدكتور حافظ غانم " المرجع السابق " ص ١٣٧ وراجع تعليق هدسون على هذا الحكم فى المجله الامريكية للقانون الدولى سنة ١٩٥٠ ،ص ٥٤٣ وما بعدها •

واذا كنا نتفق مع استاذنا الدكتور محمد حافظ غانم فى ان هذا الاعلان لايعتبر مكملا لميثاق الامم المتحدة " وذلك لانه لم يتبع بالنسبة لاصداره الاجراءات اللازمة لتعديل الميثاق ،بل صدر الاعلان على هيئة توصيه لها قيمتها الادبيه ولكنها لا تتصف بالالزام القانونى " [1] الا أننا - فى ذات الوقت - لا نستطيع أن نتجاهل تأثير هذا الاعلان على دساتير وتشريعات كثير من الامم فى انحاء العالم ،فضلا عما يحظى به من احترام فى نطاق العمل الدولى.. فقد أصبح نموذجا أساسيا فى هيكل قانون حقوق الانسان الذى يجرى وضعه ببطء فى عدد كثير من الدول ،وأصبح كذلك يشكل الخطوط العريضة التى يجرى العمل على أساسها فى وضع قانون دولى لحقوق الانسان عن طريق المواثيق والمعاهدات التى لها قوة التعاقد . ولعل من أهمها اتفاقيتى الحقوق المدنية والسياسية ،والحقوق الاقتصاديه والاجتماعيه والثقافيه .

ثانيا) الاتفاقات الدولية لحقوق الانسان [2]

قامت لجنة حقوق الانسان باعداد مشروع اتفاقيتين دوليتين تتضمنان الحقوق المنصوص عليها فى الاعلان العالمى لحقوق الانسان وقدتم رفع هاتين الاتفاقيتين الى الجمعيه العامة للامم المتحدة حيث تم اقرارهما فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، الاتفاقيه الاولى خاصة بالحقوق المدنية والسياسية وقد دخلت مرحلة التنفيذ ابتداء من ٢٣ مارس سنة ١٩٧٦ بعد أن صدقت عليها ٣٥ دوله . والاتفاقية الثانية خاصة بالحقوق الاقتصاديه والاجتماعيه ,وقد دخلت هى الاخرى فى مرحلة التنفيذ ابتداءمن أول يناير سنة ١٩٧٦ بعد أن صدقت عليها ٣٥دولة .

---

(١) المرجع السابق ،نفس الموضع .

(٢) International Covenants on Human Rights

وقد الحق باتفاقية الحقوق المدنية والسياسية بروتوكول اختيارى لفض المنازعات التى تنشأ عن تطبيق هذه الاتفاقيه ،وقد أصبح هذا البروتوكول نافذا فى نفس الوقت الذى دخلت فيه الاتفاقية مرحلة التنفيذ وذلك بعد أن صدقت عليه عشر دول .

وتتضمن اتفاقيه الحقوق المدنيه والسياسية بيانا بمضمون هذه الحقوق مثل : حق الفرد فى الحياة ،وحقه فى الحرية وفى سلامة شخصه ،وحقه فى حرية الفكر والعقيدة والدين ،وحقه فى حرية التعبير ،وحرية الاجتماع ،وحقه فى المساواه .. وغيرها .

وقد أقامت هذه الاتفاقيه نظاما دوليا لتسوية المنازعات التى تثور بشأن تطبيق أحكامها (1) فأنشأت " لجنة للحقوق الانسانية " وهى لجنة تضم ثمانية عشر شخصا من رعايا الدول الاطراف فى الاتفاقيه ،يتم اختيارهم بطريق الاقتراع السرى بناء على مستواهم الخلقى الرفيع ،وكفايتهم فى ميدان حقوق الانسان ،مع الاخذ فى الاعتبار أن يكون من بينهم بعض الاشخاص ذوى الخبرة القانونية وتقتصر مهمة هذه اللجنة على التوسط بين الدول فى المنازعات والشكاوى المتعلقة بالحقوق والحريات المنصوص عليها فى الاتفاقية فاذا رأت دولة طرف فى الاتفاقيه ،أن دولة أخرى خالفت نصا من نصوصها ،جاز لها أن تلفت نظرها ،وتطلب منها احترام تطبيق النص فاذا لم يسو الامر خلال ستة أشهر ،يكون لاى من الدولتين احالة الموضوع الى اللجنة ،وعلى اللجنة فى هذه الحاله أن تبحث عناصر النزاع ،وتتقدم بمساعيها الحميده بغرض الوصول الى حل ودى على أساس احترام نصوص الاتفاقية .

أما بالنسبة للاتفاقيه الخاصة بحقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعيه ،فقد حددت هذه الاتفاقيه مضمون الحقوق المنصوص عليها فى الاعلان العالمى لحقوق الانسان ،غير أنها أوردت قيدين على التزام الدول بها هما :

---

(1) انظر : د. حافظ غانم " المرجع السابق " ص ١٤٢ وما بعدها .

(أ) التزام الدول الاطراف بتطبيق الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقيه بصورة تدريجية ،وذلك تلافيا لما قد يترتب عليه التنفيذ الفوري من اضطراب في الاوضاع الاقتصاديه والاجتماعيه .

(ب) يكون التزام الدول بتطبيق نصوص الاتفاقيه في حدود مواردها الماليه .هذا ولم تنشيء هذه الاتفاقيه جهازا للرقابة على تنفيذ الدول لالتزاماتها في مجال الحقوق الاقتصاديه والاجتماعية وانما اكتفت بان تقدم الدول الاطراف المصدقة عليها تقاريردورية عن مدى احترامها للحقوق الوارده فيها .

ومما لاشك فيه أن هاتين الاتفاقيتين تعتبران من أبرز المواثيق والاتفاقات الدوليه التي انجزتها الامم المتحدة بعد الاعلان العالمي لحقوق الانسان ،بل ويزيد من أهميتها دخولهما دائرة الالتزامات القانونية ... الامر الذي يضفي على نصوصهاقيمة قانونيةخاصة ،مما يترتب على مخالفتها تحمل الدولة المخلة تبعة المسئولية الدولية [1].

ولم تكتف الامم المتحدةباقرار هاتينالاتفاقيتين ،بل أعطت اهتمامها ايضا بمسائل أخرى تتعلق بتعزيز حقوق الانسان ،ومن امثلة تلك الاهتمامات مايلي :

- اتخذت الجمعيه العامة في ١١ ديسمبر سنة ١٩٤٦ قرارا بالاجماع أكدت فيه اعتبار ابادة الاجناس - أي قتل جماعة من الادميين - جريمة مقررة في القانون الدولي ومستهجنة من العالم المتمدن .

- أقرت الجمعيه العامة للامم المتحدة في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٥٩ بالاجماع " اعلانا خاصا بحقوق الطفل " وقد نص في ديباجته

---

(١) انظر د. حافظ غانم " المرجع السابق " ص ١٤٢ ومابعدها .

على أن الطفل يحتاج ،بسبب قصوره الجسمي والعقلي الى ضمانات خاصة ورعايه قبل مولده وبعده - وأكد أيضا أن الانسانيه مطالبة بمنح الطفل خير مالديها ودعا الوالدين والافراد والمؤسسات الخيريه والسلطات المحليه والحكومات الى الاعتراف بالحقوق والحريات المنصوص عليها بالاعلان ،والسعي الى مراعاتها باتخاذ التدابير التشريعيه وغيرها.

- اهتمت الامم المتحدة بتعزيز مركز المرأة.. فتشكلت لجنة خاصة سنة ١٩٤٦ مهمتها النهوض بالحقوق المتساوية للمرأة في المجالات السياسية والتعليمية والاقتصاديه والمدنيه والاجتماعية وقد اتخذت هذه اللجنة عدة تدابير في هذا الشأن من اهمها اعداد الاتفاقيه الخاصة بالحقوق السياسية للمرأة والتي تبنتها الجمعية العامة في ديسمبر سنة ١٩٥٢ ،وتعتبر هذه الاتفاقيه الاداة الاولى لقانون دولي يهدف الى منح الحقوق السياسية للمرأة وحمايتها على أساس دولي واسع النطاق ،وتكفل هذه الاتفاقيه للمرأة - في الدول الاطراف فيها - حق التصويت والترشيح ، وتقلد الوظائف العامة ،وممارسة جميع الوظائف العامة وذلك على قدم المساواة مع الرجل . وقد دخلت هذه الاتفاقيه مرحلة النفاذ في ٧ يوليه سنة ١٩٥٤

كما تبنت الجمعيه العامة في ٧ نوفمبر سنة ١٩٦٧ مايعرف باسم "اعلان القضاء على التمييز ضد المرأة" ويعتبر هذا الاعلان مرحلة جديدة في جهود الامم المتحدة لتحقيق المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة طبقا لنصوص الميثاق والمبادئ الواردة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقات الدولية لحقوق الانسان.

- وافقت الجمعيه العامة في ٢١ ديسمبر سنة ١٩٦٥ على اتفاق دولي لازالة كافة أشكال التمييز العنصري .. وقد جاء بديباجة هذه الاتفاقيه أن" أية نظرة إستعلائية قائمة على التفريق العنصري انما هي باطلة علميا ومدانه أخلاقيا وخطرة اجتماعيا وانه لايوجد أي مبرر للتمييز العنصري في أي مكان سواء من

الناحية النظرية أو التطبيقية ،وأن التمييز بين بنى الانسان على أساس العنصر أو اللون أو الاصل العرقى .. انمايشكل عقبة أمام العلاقات الوديه والسلميه بين الامم ،وأن من شأنها تكدير السلام والامن بين الشعوب والوفاق بين الاشخاص الذين يعيشون جنبا الى جنب داخل نفس الدولة الواحدة .."

- اقرت الجمعية العامة للامم المتحدة فى التاسع من ديسمبر سنة ١٩٧٥ اعلانا بشأن " حقوق العجزة " دعت فيه الى القيام بعمل قومى دولى لضمان استخدامه كقاعدة مشتركة ،وكمعيار عام يرجع اليه لحماية هذه الحقوق .

- أقرت الجمعية العامة للامم المتحدة فى التاسع من ديسمبر ١٩٧٥ اعلانا يدين أى عمل من أعمال التعذيب أو غيره من ضروب المعامله القاسيه أو اللاانسانية أو المهينة بأنه "امتهان لكرامة الانسانية " [1]. وطبقا لمواد هذا الاعلان لايجوز لأية دولة أن تسمح بالتعذيب أو غيره من المعامله غير الانسانية أوالمهنية أو تتسامح فيها . ردعا الاعلان كل دوله أن تتخذ الاجراءات الفعالة لمنع ممارسة مثل هذه المعاملة فى نطاق سلطتها.

واذا كانت ممارسة الامم المتحدة لمنهج حقوق الانسان قد أدت الى التوسع فى ادخال هذا المنهج الى دائرة الالتزامات القانونية الدولية ،فما زال هذا المنهج يفتقد احدى حلقاته الهامة وهى ربط تلك الالتزامات باحدى وسائل الرقابه ... ومن هنا فان الامم المتحدة يجب أن تركز جهودها لايجاد وسيلة فعاله ومقبولة يمكن بموجبها التحقق من قيام الدول بتطبيق الوثائق والمعاهدات الدوليه الخاصة بحقوق الانسان تطبيقا حقيقيا .

---

(١) نصت المادة الاولى من هذا الاعلان على أن المقصود بالتعذيب فى هذا الاعلان " أى عمل ينتج عنه ألم أو عناء شديد جسديا كان أو عقليا ،يلحق عمدا بشخص مايفعل أحد الموظفين العموميين أو بتحريض منه وذلك لاغراض مثل الحصول من هذا الشخص

غير أنه من جهة أخرى لايمكن التقليل من أهمية أجهزة الامم المتحدة الحاليه فى التأثير على الرأى العام الدولى.كلما سنحت الفرصة لها ،سواء فى اجتماعات الجمعيه العامة أو اجتماعات لجنة حقوق الانسان ،واذاكان مثل هذا التأثير ليس فى ميسوره أن يحل كافة المشاكل المتعلقة باضطهاد الاقليات أو الانتهاكات الاخرى لحقوق الانسان فى كافة انحاء العالم ،فهو على الاقل يوجه انتباه الرأى العام العالمى لما يقع من انتهاكات لحقوق الانسان من جانب أعضاء الامم المتحدة بل وفى التأثير على سياسات الأعضاء من بعض النواحى .

ونحن نميل الى تبنى الاقتراح الذى يتردد صداه بين آونه واخرى فى أروقة الامم المتحدة والخاص بتعيين " مندوب سام لحقوق الانسان " بالامم المتحدة ،يوكل اليه مهمة تقديم المساعى الحميدة للحكومات ،وتحقيق المواقف التى يقال أنها تنطوى على خرق لحقوق الانسان ،ومساعدة الدول المتخلفة فى تنظيم مؤسساتها الخاصة بالدعوة لحقوق الانسان ،وتقديم المشورة الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى بشأن كافة النواحى المتعلقة بحقوق الانسان ، كما يكون فى وسعه تقديم المساعدة للجنة حقوق الانسان فى دراساتها للتقارير التى ترد اليها من الحكومات المختلفة بشأن كيفية تطبيق مواثيق واتفاقات حقوق الانسان .

= أو من شخص آخر على معلومات أو اعتراف ،أو معاقبته على ارتكابه أو يشتبه فى انه ارتكبه ،او تخويفه أو تخويف أشخاص آخرين ،ولايشمل التعذيب الالم أو العناء الذى يكون ناشئا عن مجرد جزاءات مشروعه او ملازما لها او مترتبا عليها ،بقدر تمشى ذلك مع مجموعة القواعد الدنيا لمعاملة السجناء."

ان اسناء مثل هذا المنصب يخلق فرصا جديدة لتدعيم الدعوة العالمية لحقوق الانسان ،ويعزز الاحترام العالمى لهذه الحقوق ولابد أن نأخذ فى الاعتبار أن تحقيق رفاهية الشعوب لن يتحقق عن طريق التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصاديه والاجتماعيه فحسب ،وانما لابد أن يكون الاساس فى اقامة هذا المجتمع هو احترام حقوق الانسان فى كل دول العالم .. والامم المتحدة مطالبة أكثر من غيرها أن تعمل دون كلل أو ملل لخلق ظروف مواتيه للحياة فى كل مكان تتناسب مع كرامة الانسان .. وذلك للوصول الى المجتمع العالمى الذى ننشده ،والذى تتمتع فيه كافة الشعوب بالرفاهية ويتوفر فيه السلام ،وتسوده الحرية والعداله .

***

القسم الثالث

المنظمات الدولية المتخصصة

وسوف نقسم الدراسة فى هذا القسم الى فصلين :

الفصل الاول :

النظام القانونى للوكالات الدولية المتخصصة .

الفصل الثانى :

دراسة تطبيقية للوكالات الدولية المتخصصة .

***

تمهيد

سبق أن أوضحنا أن مشاكل العالم الاقتصاديه والاجتماعية تعتبر أحد الاسباب الجوهرية فى تهديد السلم والامن الدوليين،ومن ثم كان الاتجاه نحوحل تلك المشاكل ليس فى الواقع سوى وسيلة من وسائل تحقيق الامن والسلام العالمى ،من هناكان حرص واضعى ميثاق الامم المتحدة على ابراز أهمية التعاون الدولى فى هذا الشأن فجاءت ديباجة الميثاق تقرر أن : " شعوب الامم المتحدة قد آلت على نفسها أن تعمل على ترقية الشئون الاقتصاديه والاجتماعية للشعوب جميعا وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك " كما أفرد الميثاق فصلا كاملا (وهو الفصل التاسع) لبيان الجوانب المختلفة لتحقيق هذا التعاون ،وخصص جهازا مستقلا هو " المجلس الاقتصادي والاجتماعى وذلك للاشراف على تحقيق هذا الهدف . وقد التزم أعضاء الامم المتحدة بموجب المادة (٥٦) من الميثاق — بان يتخذوا كل مايلزم من أعمال فرديه ومشتركة — بالتعاون مع الامم المتحدة — لتطبيق المناهج التى وضعتها المنظمة فى هذا الصدد .

ولان تحقيق التعاون بين الدول فى المسائل الاجتماعية والاقتصاديه يتم عن طريق اتحادات دوليه أو منظمات متخصصه ،فقد منح الميثاق لمنظمة الامم المتحدة . سلطة الاشراف على تلك الاتحادات أو المنظمات ،بحيث تتحمل عنها العبء الاكبر فى الشئون غير السياسيه ،وتكون مرتبطة بها ارتباطا وثيقا يجعل منها بمثابة المحور الذى تدور من حوله تلك الوكالات على اختلاف انشطتها وتخصصاتها .

ومن الجدير بالذكر أن فكرة الاستعانة باتحادات دولية أو منظمات متخصصة ،لتحقيق التعاون بين الدول فى المجالات الاقتصادية والاجتماعيه ،لم تكن من ابتداع ميثاق الامم المتحدة ..وانما هى وسيلة معروفة — فى نطاق العلاقات الدولية — قبل ظهور فكرة التنظيم الدولى ذاتها ... فقد سعت الدول منذ القرن التاسع عشر

الى انشاء اتحادات أو تجمعات دوليه ،لتيسير سبل التعاون فيما بينها وايجاد الحلول للمشاكل التى قد تعترض طريقها ،وقدتعددت هذه الهيئات والاتحادات ،وتشابكت أوجه نشاطها ،الى أن بلغ عددها حتى عام ١٩١٩ مايزيد عن خمسين اتحادا وهيئة .. ومن أهم هذه الاتحادات : الاتحاد الدولى للتلغراف International Telegraphic Union الذى أنشىء بموجب اتفاقية باريس فى ١٧ مايو سنة ١٨٦٥ ،واتحاد البريد العالمى الذى تم انشاؤه بموجب اتفاقية برلين فى ١٩ اكتوبر سنة ١٨٧٤،والاتحاد الدولى لحماية الملكية الصناعيه المنشأ بموجب اتفاقية بون فى ٩ سبتمبر سنة١٨٨٦والاتحاد الدولى لحماية الملكية الصناعيه الذى تم بموجب اتفاقية باريس ١٨٩٣ ، وهيئة الزراعه الدوليه بموجب اتفاقية روما فى ٧ يونية سنة ١٩٠٣ ،والاتحاد الدولى للتعريفات الجمركية بموجب اتفاقية بروكسل فى ٥ يونية ١٨٩٠ ،ومكتب الصحة الدولى الذى تأسس بموجب اتفاقية باريس فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٠٧....الخ[1].

والواقع أن دخول الدول فى عضوية تلك الاتحادات أو الهيئات الدوليه لم يكن يعنى تنازلها عن حقوقها الدولية لسببين :.

أولهما) أن النشاط الذى كانت تقوم به هذه الهيئات والاتحادات كان يجرى بعيدا عن الدائرة السياسية التى تحتفظ الدول لنفسها فيها بحق السيادة ،ولا تقبل أى مساس بها ،لامن قريب ولا من بعيد ،ومن ثم فقد ظل نشاط هذه الاتحادات والهيئات محصورا فى نطاق الانشطة الاقتصاديه والاجتماعيه والفنية .

ثانيهما) أن هذه الاتحادات والهيئات أنشئت لادراك الاهداف التى جاء النص عليها صراحة فى الاتفاقات المؤسسة لها ،ومن ثم كانت السلطات المخولة لها محدودة .. بالقدر الذى تمارس فيه

---

(١) انظر : الدكتور محمد حافظ غانم والدكتوره عائشة راتب "المنظمات الدوليه الاقليمية والمتخصصة " المطبعة العالمية سنة ١٩٦٢ ص ١١٦ وما بعدها .
وراجع : جوزيف تشمبرلين "التعاون الدولى وتنظيمه" ترجمة الدكتور عبد الله العريان دار المعرفة سنة ١٩٦١ ص٦ وما بعدها .

إختصاصاتها ،وعلى المدى الذى يمكنها فيه أن تحقق أهدافها .ومع ذلك فقد كانت الدول تحتفظ لنفسها بالحق فى الانسحاب منها فى الوقت الذى تشاء .

ولاشك أن هذه الاتحادات والهيئات ،كان لها أثر كبير فى التقريب بين مصالح الدول ،وذلك بما كانت تقوم به من نشاطات فى مجال الخدمات الدولية . وقد ساعد على نجاحها ،أنها حافظت على المظهر التقليدى لسيادة الدولة من جهة . كما أنهاسايرت التطور المطرد فى العلاقات الدوليه من جهة أخرى .

ولا جدال أنتلك التجربه كانت بمثابة المصباح الذى أضاء الطريق أمام واضعى ميثاق الامم المتحدة .. فبدت الرؤية واضحة أمام مؤتمر سان فرنسسكو ،مما أدى الى عدم تردد الدول فى خلق اجهزة للتعاون الدولى المشترك فى الميدانين الاقتصادى والاجتماعى والاحتفاظ بالاتحادات والهيئات ذات الاغراض المتخصصة التى كانت موجودة من قبل ،مع اعادة تنظيمها وصبها فى قوالب جديدة، اوانشاء غيرها لتحل محلها وربط عجلة نشاطها بمنظمة الامم المتحدة .

وقد انتهج الميثاق وهو يضع أسس التعاون الدولى ترتيبا واضحا كما سبق أن المحنا ،فنراه وقد خصص الفصل التاسع منه للحديث عن التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ،مبينا أهدافه والتزام الدول الاعضاء بتحقيقه ،والدور الذى تقوم به الوكالات المتخصصه ،وسلطة الامم المتحدة فى الدعوة الى انشاء تلك الوكالات ثم القى على المجلس الاقتصادى والاجتماعى مسئوية تحقيق ذلك تحت اشراف الجمعية العامة .

وقد نهض المجلس الاقتصادى والاجتماعى بدوره فى هذا الشأن وامكنه - حتى الان - ربطه خمس عشرة وكالة متخصصه بالامم المتحدة وتقوم تلك الوكالات بتأدية دورا هاما فى مختلف نواحى النشاط الاقتصادى والاجتماعى والفنى فى المجتمع الدولى .

- فهناك مجموعة من تلك الوكالات تباشر نشاطها في نطاق منهج التنميه الاقتصادية ،وهي : البنك الدولي للتنمية والتعمير وصندوق النقد الدولي ،ومنظمة الجسات ،والوكالة الدولية للتمويل ومؤسسة التنميه الدوليه .

- وهناك مجموعة ثانية تباشر نشاطها في نطاق منهجي التنمية الاجتماعيه وتعزيز حقوق الانسان وهي : منظمة العمل الدوليه ،ومنظمة الصحة العالمية ،ومنظمة اليونسكو ،ومنظمة الاغذيه والزراعة .

- وهناك مجموعة ثالثة تعمل في مجال المواصلات الدولية وهي : منظمة الطيران المدني ،واتحاد البريد العالمي ،والاتحاد الدولي المواصلات السلكية واللاسلكية ،والمنظمة البحرية الاستشارية .

- وهناك مجموعة أخرى تعمل في نطاق التعاون الفني وهي: المنظمة العالمية للارصاد الجوية ،والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

وسنقسم دراستنا للوكالات الدولية المتخصصة الى فصلين :

الفصل الاول : تخصصه لدراسة النظام القانوني للوكالات الدوليه المتخصصة وينقسم هذا الفصل الى ثلاث مباحث :

المبحث الاول : تحديد معنى الوكالات المتخصصة في ميثاق الامم المتحدة .

المبحث الثاني : طبيعة العلاقة التي تربط الوكالات المتخصصة بالامم المتحدة .

المبحث الثالث : الوضع القانوني للوكالات الدولية المتخصصة .

الفصل الثانى : تناول فيه دراسة اهم الوكالات الدولية المتخصصه من الناحية التطبيقية وينقسم هذا الفصل الى أربعة مباحث .

المبحث الاول : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية .

المبحث الثانى : الوكالات الدولية المتخصصه فى مجال التنمية الاجتماعيه وتدعيم حقوق الانسان .

المبحث الثالث : الوكالات الدولية المتخصصه فى مجال المواصلات الدولية .

المبحث الرابع : الوكالات الدولية المتصصه فى مجال التعاون الفنى .

***

الفصل الأول

النظام القانوني للوكالات الدولية المتخصصة

ذكرنا أن الامم المتحدة نجحت فى عقد اتفاقات وصل بينها وبين خمس عشرة منظمة متخصصة تعمل كل منها فى مجال محدد من مجالات التعاون الدولى ، وكان الهدف من ربط هذه المنظمات بالامم المتحدة هو " تحقيق رفاهية الشعوب " . وليست كل منظمة دولية صالحة لتكون احدى الوكالات المتخصصة ، المرتبطة بالامم المتحدة. ولكن المثياق حدد المعيار الذى بموجبه يمكن الربط بين المنظمة وبين الامم المتحدة . فنصت المادة ٥٧ منه على أن " الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الاساسيه بتبعات دوليه واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون يوصل بينها وبين الامم المتحدة .. " . كما نصت المادة ٦٣ على أن : " للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها فى المادة السابعه والخمسين تحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الامم المتحدة. وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها ... وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصه بطريق التشاور معها وتقديم توصياته اليها والى الجمعيه العامة وأعضاء الامم المتحدة" ثم وضعت المادة ٦٤ من المثياق الاطار القانونى لنوع العلاقة التى تقوم بين تلك الوكالات والامم المتحدة. فنصت على أن : " للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصه . وله أن يضع مع أعضاء الامم المتحدة ومع الوكالات المتخصصه مايلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعيه العامة فى شأن المسائل الداخله فى اختصاصه .. وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير " .

وبناء على ذلك فان دراسة النظام القانونى للوكالات المتخصصة تقتضى التعرض لثلاث مسائل هى :

- تحديد معنى الوكالات المتخصصة فى ميثاق الامم المتحدة .
- طبيعة العلاقة التى تربط الوكالات المتخصصه بالامم المتحدة .
- الوضع القانونى للوكالات المتخصصة .

وسوف نتناول كلمسألة من تلك المسائل فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

تحديد معنى الوكالات الدولية المتخصصة

فى ميثاق الامم المتحدة

ليس كل الوكالات أو المنظمات أو الهيئات التى تقوم بأنشطة مختلفة - فى مجال العلاقات الدوليه - يمكن أن يطلق عليها اسم " وكالة متخصصة " حسب مفهوم ميثاق الامم المتحدة. وانما هذا الوصف يطلق فقط على الوكالات أو المنظمات التى تتوافر لها مجموعة من الشروط التى تؤهلها للربط بينها وبين الأمم المتحدة .

ووفقا لما جاء بالمادة ٥٧ من الميثاق ،فان الشروط الواجب توافرها فى المنظمة المتخصصة هى :

أولا) أن تكون منظمة حكومية

هذا الشرط تطبيق للقواعد العامة التى تحكم المنظمات الدولية بصفة عامة ،وهذا يعنى أن الوكالة أو المنظمة المتخصصة

يجب أن تستند فى وجودها الى اتفاقية دولية . ونظرا لان الاتفاقات الدولية لا تبرم أساسا الا بين دول ذات سيادة، فان المنظمة المتخصصة تسمى منظمة دوليه حكومية تمييزا لها عن المنظمات الأخرى غير الحكومية . ولعل اهم معيار يمكن اتخاذه للتمييز بين المنظمات المتخصصه والمنظمات الدولية غير الحكومية، هو مضمون ذلك القرار الذى أصدره المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٥٠ والذى جاء فيه : " ان كل منظمة دولية لا تنشأ عن طريق الاتفاقات بين الحكومات تعتبر منظمات دولية غير حكومية أى أن الاداة القانونية التى أنشأت المنظمة هى الفيصل الاساسى فيما اذا كنا أمام منظمة حكومية أو غير ذلك [١].

ويصدق هذا المعيار للتمييز بين الوكالات المتخصصة وبين الاجهزة الفرعيه التى تنشئها الامم المتحدة وتكون تابعه لهـا وتعمل فى مجالات الاقتصاد أو الاجتماع أو الثقافة أو الصحة أو غيرها من أوجه الانشطة غير السياسية .. فمثل هذه الاجهزة الفرعيه لاتعتبر أيضا منظمات متخصصة مهما بلغت من التمييز والاستقلال الذاتى لانها - فى كافة الاحوال - خاضعه فى جميع شئونها وفى أصل وجودها للجهاز الرئيسى الذى أنشأها بقرار منه، والذى يمكن بقرار آخر منه الغاء وجود هذا الجهاز الفرعى .. ومن امثلة الاجهزة والمنظمات الفرعيه التى لا ترقى الى مرتبه المنظمة الدولية المخصصة يمكننا أن نشير الى الاجهزة التالية :

- برنامج الأمم المتحدة للتنمية [٢]
- صندوق الامم المتحدة للطفولة [٣]

---

(١) انظر : د. سامى عبد الحميد " المرجع السابق " ص ٣٣٥ .

(٢)

(٣)

- الوكالة الدوليه لاغاثة وتشغيل الفلسطينين فى الشرق الاوسط (١).

- معهد الامم المتحدة للتدريب و البحوث (٢)

- منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية (٣)

- مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (٤)

- صندوق الامم المتحدة للتنمية (٥)

واذا كانت القاعدة العامة آن المنظمات المتخصصة تستند فى نشأتها على اتفاقات حكومية دوليه ،فهذا لايعنى بالضرورة قصر عضوية هذه المنظمات على حكومات الدول الاعضاء ،اذ من الجائز أن يكون هناك استثناء من قاعدة التمثيل الحكومى فىعضوية تلك المنظمات .. ومثال ذلك ما نجده فى منظمة العمل الدولية التى يتشكل وفد كل دولة فيها من أربعة أعضاء ،اثنان منهم تعينهم الحكومات ،والاثنان الاخران يمثلان العمال وأرباب الاعمال يتم اختيارهم بمعرفة النقابات والمنظمات التى ينتمون اليها ، كما نجد منظمة الصحة العالمية ،والاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ومنظمة اليونسكو تسمح بانضمام بعض الجماعات الاقليمية التى لا ترقى الى مرتبة الدول فى عضويتها ،وذلك لما قد تتمتع به من أهمية جغرافيه أو لتمتعها بوضع خاص يساعد فى تحقيق أهداف المنظمة.

---

(١) UNRWA

(٢) UNITR

(٣) UNIDO

(٤) UNCTAD

(٥) UNCDF

ثانيا) أن تكون المنظمة متخصصة فى أحد المجالات غيرالسياسية :

وقد عبر عن هذا الشرط ميثاق الأمم المتحدة فى المادة ٥٧ منه عندما اشترط فى المنظمة المتخصصة أن تضطلع " بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ،ومـــا يتصل بذلك " وهذا يعنى أن الهدف الذى تسعى اليه المنظمة ، وفقا لما هو منصوص عليه فى الاتفاقيه المنشئة لها ،يجب أن يدخل فـى نطاق احدى المسائل الفنيه أو الاقتصاديه أو الثقافيه أوالاجتماعية المشار اليها فى الميثاق ،وبالتالى فلا يجوز أن يكون نشاط احدى هذه المنظمات مما يمس بعض الجوانب السياسية للدول الاعضـــاء أو مجموعة منها ... لأن الفكرة الاساسيه فى ربط الامم المتحدة بهـــذه المنظمات ،هى أن تتحمل الاخيرة نيابة عن الامم المتحدة مسئوليـة تحقيق التعاون بين الدول فى المجالات غير السياسية لتحقيـــق رفاهية الشعوب ،ولن يتسنى تحقيق ذلك الا عن طريق تخصص كل منظمة فى أحد المجالات المشار اليها .

ثالثا) أن تكون المنظمة ذات تبعات دولية واسعة فى مجال تخصصها :

لايكفى أن تكون المنظمة متخصصة فى أحد المجالات الفنيـــة غير السياسية ،وانما يجب أن تباشر هذا التخصص على نطاق دولـــى واسع من حيث الكيف والكم ،ومن ثم يقتضى أن يتوافر أمران [١].

١) أن يتحدد اختصاص المنظمة ،فى المجال الذى تعمل فيـــه بحيث تكون على درجة كبيرة من التخصص الدقيق مما يمكنها مـــن تقديم خدماتها الجوهرية للدول الاعضاء على أعلا مستوى من الكفاءة .

---

(١) انظر الدكتور جعفر عبد السلام (المرجع السابـــق" ص ٥٨٠ .

٢) أن يتسع نشاط المنظمة ليشمل نفعها العالم أجمع ، أو جانبا كبيرا منه ،ومن ثم يجب أن تكون العضوية فيها مفتوحة لانضمام الدول جميعها أو اكبر عدد منها .

وتطبيقا لذلك لايعتبر من قبيل الوكالات المتخصصة المكاتب الادارية ذات الاختصاص الادارى المحدود ،أو المنظمات الاقليمية المتخصصة والتى تقتصر العضوية فيها على عدد معين من الدول كمنظمة العمل العربيه والسوق الاوربيه المشتركة ،ومنظمة الاوبك.

المبحث الثانى

طبيعة العلاقة التى تربط الوكالات المتخصصة بالامم المتحدة.

سبق أن أوضحنا أن المادة ٥٧ من الميثاق نصت على أن يتم الوصل بين الوكالات المتخصصة والامم المتحدة بموجب اتفاقيات وصل وقد ألقت المادة (٦٣) من الميثاق على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى مهمة اعداد اتفاقات الوصل مع أى وكالة من تلك الوكالات . ويستبين من نص المادة (٦٣) أن المجلس فى قيامه بتلك المهمة فانه ليست له سلطة اختياريه ،وانما هو ملزم بتحقيق هذا الوصل ،وهذا ما يستفاد من نص الفقرة الاولى من المادة المشار اليها حيث تقول : " للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها فى المادة (٥٧) ويحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الامم المتحدة،وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعيه العامة للموافقة عليها) .. كما أن المجلس يعتبر بمثابة الادارة المركزيه للتنسيق بين الانشطة المختلفة لتلك الوكالات تلافيا لحدوث تضارب فى أنشطتها مما قد يؤدى الى ضياع الجهد والوقت والمال ،وهذا يستفاد أيضا من الفقرة الثانية من المادة (٦٣) والتى جاء بها أن المجلس (له أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصه بطريق التشاور معها وتقديم توصياته اليها والى الجمعيه العامة وأعضاء الامم المتحدة" كما له الحق

بموجب المادة ٦٤ - أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من تلك الوكالات بالخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعيه العامة فى شأن المسائل الداخله فى اختصاصه .

وحيث أنه تم الوصل بين الامم المتحدة وبين خمس عشر منظمة متخصصة ، فمن الملاحظ أن اتفاقيات الوصل بين هذه المنظمات وبين الامم المتحدة جاءت متشابهة - باستثناء البنك الدولى للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى حيث وضعت لهما أحكاما مختلفة مراعاة لطبيعة نشاطها .

ويمكن اجمال القواعد التى تحكم العلاقة بين الوكالات المتخصصة والامم المتحدة من واقع ما تتضمنه اتفاقات الوصل من قواعد عامة على النحو التالى :

(١) يكون للامم المتحدة حق اصدار توصيات للمنظمات المتخصصة فى نطاق مجالات نشاطها . ونظام عملها ، ولوائحها المالية .

(٢) تلتزم المنظمات المتخصصة ، بمعاونة مجلس الامن ، فى تنفيذ الجزاءات الاقتصاديه والاجتماعيه ، والثقافيه التى يقررها المجلس فى حالات الاخلال بالسلم ووقوع العدوان .. وللجمعيه العامة أيضا الحق فى طلب اتخاذ هذا الاجراء فى حالة اتخاذها تدابير قمع استنادا الى قرار الاتحاد من أجل السلم .

(٣) تلتزم المنظمات المتخصصة بتقديم تقارير دوريه الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، على أن توضح بتلك التقارير ما قامت به من نشاط ، وما اتخذته من خطوات نحو تنفيذ التوصيات الصادرة من المجلس أو الجمعية العامة ... وعليها أن تقدم تقارير الى مجلس الامن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى كلما دعت الضرورة الى ذلك .

(٤) يحق لمجلس الوصايه أن يستعين بالمنظمات المتخصصة لاداء مهامه كلما كان ذلك مناسبا وضروريا .

(٥) يكون للمنظمات المتخصصة والامم المتحدة حق تبادل الممثلين (المراقبين) الذين يكون لهم حق حضور الاجتماعات والمناقشة وتبادل الوثائق والمعلومات وتقديم المقترحات دون أن يكون لهم حق التصويت .

(٦) تلتزم المنظمات المتخصصة بعرض ميزانياتها على الجمعية العامة لدراستها وابداء الملاحظات عليها باستثناء البنك الدولى للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي .

(٧) يجوز للمنظمات المتخصصة - بعد الحصول على موافقة الجمعية العامة - أن تطلب من محكمة العدل الدولية افتاءها فيما يعرض لها من مسائل قانونية تتعلق بمباشرتها لوظيفتها .

والواقع أن القواعد التى تتضمنها اتفاقات الوصل ، لاتثير صعوبات كثيرة فى العمل .. غير أن المنظمات المتخصصة - باعتبارها تعمل فى نطاق التعاون الاقتصادي والاجتماعى والفنى - فهى فى حاجة دائمة الى تأكيد استقلالها فى تأدية وظائفها ، بعيدا عن الاعتبارات السياسية التى تؤثر فى نشاط الامم المتحدة...وهذا هو سبب النجاح الذى حققته كثير من تلك المنظمات فى مجال نشاطاتها .

وسوف يتضح لنا من خلال الدراسة التطبيقية لتلك المنظمات فى الفصل التالى - أهم الانجازات التى حققتها فى مجال نشاطاتها الاجتماعيه والثقافيه والاقتصاديه والفنية .

المبحث الثالث

الوضع القانوني للوكالات الدولية المتخصصة

لعل ما يمكن أن يشار بخصوص الوضع القانونى للوكالات الدولية المتخصصه هو مدى تمتع تلك الوكالات بالشخصية القانونية

الدولية .. وأثر ربط المنظمة المتخصصة بالامم المتحدة .. أما بالنسبة للنقطة الاولى فقط أصبح من المسلم به ،فى نطاق العلاقات الدولية ،أن تتمتع المنظمات الدولية المتخصصة بالشخصية القانونية الدولية فى حدود ما عهد اليها من اختصاصات وفقا للوثيقة المنشئة لها ،واذا كان العرف الدولى قد جرى على تضمين الوثائق المنشئة للوكالات المتخصصة الاعتراف لها بالشخصية القانونية .. فليس معنى اغفال النص على ذلك فى احداها ،عدم الاعتراف لتلك المنظمة بالشخصية القانونية الدولية ،اذ آن اكتساب المنظمة الشخصية القانونية أصبح أمرا تفرضه إعتبارات الحياة الدولية . ويقررة التطور الحديث فى أسس وقواعد العلاقات الدولية والنظام الدولى العالمى ،ومن ثم فلم يعد الامر يحتاج الى ضرورة اقرار الشخصية القانونية فى الوثيقة المنشئة للوكالة الدوليه .

ويترتب على تمتع الوكالة المتخصصة بالشخصية الدولية كافة الاثار القانونية التى تثبت للمنظمات الدولية بصفة عامة سواء من حيث أهلية اكتساب الحقوق والقيام بالتعهدات والالتزامات الدولية ،او من حيث أهلية ابرام المعاهدات مع غيرها من المنظمات الدولية والدول ،أو ثبوت حقها فى المطالبات الدولية لحماية حقوقها ومصالحها مع تحملها لتبعة المسئولية الدولية فى حالة الاضرار التى تصيب الغير نتيجة تصرفاتها ،هذا بالاضافة الى الحصانات والمزايا التى تتمتع بها فى مباشرة وظائفها ...الخ.

أما بالنسبة لأثر اتفاقات الوصل التى تبرمها الوكالات المتخصصة مع الامم المتحدة ،فهذه الاتفاقات لا تمس الشخصية القانونية الدولية للوكالات المتخصصة حيث تظل تلك الوكالات محتفظة بشخصيتها القانونية فى علاقاتها الدولية ،رغم ما قد يتبادر الى الذهن من وجود علاقة تبعيه بينها وبين الامم المتحدة لأن العلاقة القائمة بين الوكالات المتخصصة والامم المتحدة. هى علاقة" تنظيمية بهدف تنسيق سياسة تلك الوكالات وأوجه نشاطاتها ومثل هذه العلاقة التنظيمية لا تؤثر بحال من الاحوال فى الشخصية القانونية الدولية للوكالة .

الفصل الثاني

دراسة تطبيقية لبعض المنظمات الدولية

الدولية المتخصصة

المبحث الاول

الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية

عرفنا ان التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية كان احد الاهتمامات التى فرضت نفسها على دول الحلفاء اثناء الحرب العالمية الثانية ،وقد انتهى الخبراء من رجال المال والاقتصاد ـ لدول الحلفاء ـ من اعداد الدراسات اللازمة لما ينبغى اتخاذه من خطط وتدابير لمعالجة كافة المشاكل الاقتصادية التى ستواجه دولهم فى فترة مابعد الحرب .. وقد وجهت الولايات المتحدة الامريكية الدعوة الى ٤٤ دولة لحضور مؤتمر مالى ونقدى عقد فى " بريتون وودز " فى اول يولية ١٩٤٤ لوضع الصيغة الملائمة لبعض جوانب هذا التعاون .. وقد توصل هذا المؤتمر الى اعداد مشروعى اتفاقيتين احداهما خاصة بالبنك الدولى للتنمية والتعمير ،والاخرى خاصة بصندوق النقد الدولى ولما كانت التنمية الاقتصادية تعتبر منهجا من مناهج ميثاق الامم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب ،فقد كان على منظمة الامم المتحدة ان تستعين بهاتين المنظمتين للمساهمة معها فى مباشرة هذا الوجه من أوجه نشاطها ،ومن ثم فقد تم وصلهما بها ،وقد ادى تطبيق منهج التنمية الاقتصادية الى انشاء منظمات متخصصة اخرى فى هذا المجال ،مثل : مؤسسة التمويل الدولية ،ووكالة التنمية الدولية ومنظمة الجات ،وبذا اصبحت الوكالات المتخصصة فى مجال التعاون ،الاقتصادى الدولى ،والتى تم الوصل بينهما وبين منظمة الامم المتحدة ،وهى :

- صندوق النقد الدولى
- البنك الدولى للتنمية والتعمير
- مؤسسة التمويل الدولية
- وكالة التنمية الدولية .

- الاتفاق العام للتعريفات والتجاره (منظمة الجات).
وسوف نكتفي بدراسة احدى هذه الوكالات من حيث أغرضها ، والعضوية فيها ،واجهزتها ،وأخيرا تقدير الدور الذى تقوم به كل منها .

صندوق النقد الدولي

تأسس صندوق النقد الدولي [1] بموجب الاتفاقيه التى توصل اليها مؤتمر النقد والمال الذىعقد فى " بريتون وودز " فى ٢٢ يولية ١٩٤٤. وقد اصبحت هذه الاتفاقيه نافذه اعتبارا من ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ عندما قام ممثلو الدول التى تملك ٨٠ ٪ من موارد الصندوق بايداع وثائق التصديق على الاتفاقية .. ويعتبر الصندوق احد الوكالات الحكومية المتخصصة المرتبطة بمنظمة الامم المتحدة بموجب اتفاقية وصل تم ابرامها بين الصندوق والمنظمة. ويقع مقر الصندوق بمدينة واشنطن بالولايات المتحدة الامريكية.

وسوف نتناول فيما يلى أهدافه ،والعضوية فيه ،واجهزته وتقدير الدور الذى يقوم به [2].

أولا) أهداف الصندوق :

حددت المادة الاولى من الاتفاقيه المنشئة للصندوق أهداف الصندوق على النحو التالى :

---

(١) International Monetary Fund " IMF "

(٢) راجع بصفة عامة : د. زكريا نصر ، العلاقات الاقتصادية الدوليه ، القاهرة سنة ١٩٥٤ وما بعدها .
وايضا : د. محمد لبيب شقير ، العلاقات الاقتصاديه الدولية دار النهضة العربيه سنة ١٩٦١ ص ٤٤٧ وما بعدها .

١) تشجيع التعاون النقدى عن طريق مؤسسة دائمة تهىء الوسائل المناسبة للتشاور والتعاون فى تسوية مشاكل النقد العالمية .

٢) تيسير التوسع والنمو المتوازن فى التجارة الدولية والمساهمة بذلك فى تحقيق وحفظ مستويات مرتفعة من التشغيل والدخل الحقيقى وتنمية الموارد الانتاجيه لجميع الاعضاء باعتبارها أهدافا أساسيه للسياسة الاقتصادية .

٣) العمل على تحقيق ثبات أسعار الصرف ، والمحافظة على أوضاع صرف منظمة بين الاعضاء ، وتجنب المنافسة التخفيضية لاسعار الصرف .

٤) المساهمة فى اقامة نظام متعدد الاطراف للمدفوعات الخاصة بالمعاملات الجاريه بين الاعضاء ، وفى التخلص من قيود الصرف التى تعوق تزايد التجاره الدولية .

٥) اشاعة جو من الطمأنينة فى نفوس الاعضاء عن طريق وضع موارد الصندوق فى متناولهم بضمانات كافية ، مما يهىء لهم فرصة تصحيح الاختلالات التى تصيب موازين مدفوعاتهم دون الالتجاء الى تدابير تهدم الرخاء سواء على المستوى الداخلى أوالمستوى الدولى .

٦) العمل تبعا لما تقدم على تقصير أمد الاختلال فى موازين مدفوعات الاعضاء والتخفيف عن مداه .

وللوصول الى تحقيق هذه الاهداف ، فان الصندوق يقوم بامداد الدول الاعضاء بالعملات الاجنبيه عن طريق بيعها لهم بعملاتها الوطنية ، كى تتغلب تلك الدول على الصعوبات التى تواجهها نتيجة عجز ميزان المدفوعات ، كما يقوم الصندوق باتخاذ تدابير ماليه ونقديه للحد من فرض القيود على النقد الاجنبى .

ويتكون رأس مال الصندوق - المستخدم لهذا الغرض - من

الحصص — التى تكتتب بها الدول الاعضاء — فقد حددت لكل دولة من الدول الاعضاء حصة معينة فيه • ويتم تحديد تلك الحصص نتيجة لمفاوضات بين الاعضاء ،ويجوز للصندوق أن يعيد النظر فيها كل خمس سنوات ،أو اذا ما طلب ذلك أحد الاعضاء •

ثانيا) العضوية فى صندوق النقد الدولى :

يتكون الصندوق من الدول المؤسسة التى اجتمعت فى"بريتون وودز" بالولايات المتحدة الامريكية فى سنة ١٩٤٤ وهذه تكون عضويتها اصلية ،أما الدول الاخرى التى يقبلها الصندوق بعد ذلك فى عضويته فتكسب عضويتها عن طريق الانضمام • ونظرا لان الاتفاقية المنشئة للصندوق تنص على اعتبار هذه الاتفاقيه جزءا من القانون الداخلى فى كل من الدول الاعضاء ،لذلك يتعين على الدولة التى ترغب الانضمام الى عضوية الصندوق أن تقدم الدليل على أنها اتخذت الخطوات اللازمة لادخال الاتفاقيه المنشئة له ضمن تشريعاتها الداخليه (١)• ويبلغ عدد أعضاء الصندوق حتى نهاية عام ١٩٨٦عدد ١٣٩ دولة •

ثالثا) أجهزة الصندوق :

يتكون الصندوق من الاجهزة الرئيسية الاتية :

١) مجلس المحافظين (Board of governors) يعتبر مجلس المحافظين بمثابة السلطة العليا فى الصندوق ،ويتمتع بكافة السلطات اللازمة للاشراف على كافة شئونه ،غير أن ممارسة هذه

---

(١) انظر : الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى " المرجع السابق " ص ١٠٢٧ ومن الجدير بالذكر أن دول الكتلة الشرقية لم تنضم حتى الان الى عضوية الصندوق •

راجع : د• اسماعيل صبرى عبد الله ،ازمة نظام القرية ومشكلة السيولة الدولية ،البنك المركزى المصرى ،معهد الدراسات المصرفيه ،١٩٦٦ ص ١٠ •

السلطات عملا عهد بها الى مجلس المديرين التنفيذيين فيما عدا تلك التى نص على الاحتفاظ بها صراحة لمجلس المحافظين ، كقبول الاعضاء الجدد ،ومراجعة الحصص ،وتعديل قيم العملات ،والتعاون مع المنظمات الاخرى ،وتوزيع صافى الدخل ومطالبة عضو بالانسحاب وتصفية الصندوق ،والنظر فى الاستخدامات . ويجتمع المجلس مرة كل سنة تبدأ عادة فى سبتمبر من كل عام ،ويشترك فى الاجتماع رئيس البنك الدولى للتنمية والتعمير .

ويمثل كل دولة فى مجلس المحافظين ،محافظ تعيّنه الدولة العضو ونائب له .

٢) مجلس المديرين التنفيذيين :

ويقع على هذا المجلس مهمة تصريف الشئون الجاريه بالصندوق ومن ثم فهو فى حالة انعقاد دائم ،ويتشكل من عشرين مديرا ،منهم خمسة يمثلون الدول التى لها اكبر الحصص وهى (الولايات المتحدة - بريطانيا - فرنسا - المانيا - الهند) و الباقى يتم انتخابهم بمعرفة الاعضاء الذين ليس لهم حق تعيين المديرين ،ويمكن أن تجتمع جماعات الدول الاعضاء ذات الحصص الصغيرة سويا لتنتخب مديرا وحدا يمثلها فى المجلس . ويقوم كل مدير بتعيين نائب له يمارس كافة سلطاته فى حالة غيابه ،ويجب على المدير التنفيذى أو نائبه أن يكون متواجداً فى المقر الرئيسى للصندوق ،وأن يخصص كل وقته واهتمامه لاعمال الصندوق . وليست هناك مدة محددة للمدير التنفيذى ،فهو يستمر فى عمله طالما كانت الحكومة التى عينته موافقة على بقائه . ولكل مدير تنفيذى مائتان وخمسون صوتا يضاف اليها عدد من الاصوات بعدد ما للحكومة التى عينته أو للحكومات التى انتخبته من حصص ،على أساس صوت واحد لكل مائة الف دولار .

٣) مدير ادارى : ويتم انتخابه بمعرفة المديرين التنفيذيين ، وهو بحكم منصبه يعتبر الموظف الرئيسى فى الصندوق

وهو المسئول عن تنظيم وتعيين وفصل موظفى الصندوق ،وهو الذى يرأس المجلس التنفيذى ولكنه لايملك صوتا فيه كما أنه يمثل فى علاقته مع المنظمات الاخرى أو الدول الاعضاء .

رابعا) تقدير دور الصندوق :

قلنا أن الصندوق يهدف الى تشجيع التعاون النقدى وتوسيع التجاره الدولية ،ويعمل على تثبيت وتنسيق نظم التعامل والتبادل بين الدول الاعضاء ،ويمنع التنافس فى تخفيض العمله ،ويضع نظام متعدد الاطراف فى المدفوعات الدولية الخاصة بالمعاملات الجارية بين الاعضاء ،وذكرنا أنه للوصول الى تحقيق هذه الاهداف ، فان الصندوق يقوم بامداد الدول الاعضاء بالعملات الاجنبيه ،ويتخذ التدابير اللازمة للحد من فرض القيود على النقد الاجنبى .

والواقع أن الصندوق يقوم بوظيفتين اساسيتين لتحقيق أهدافه :

-وظيفة يقوم بها باعتباره مصرفا يمد الدول الاعضاء بقروض قصيرة الاجل من عملات الدول الاخرى لمواجهة عجز مؤقت فى موازين مدفوعاتها ، حتى لا تضطر الى علاج هذا العجز عن طريق اجراءات مقيدة للتجاره الدولية مما قد يضر بها أو يضع العراقيل أمام انسيابها .

- ووظيفة يقوم بها باعتباره منظمة تشرف على النظام العالمى .

وحتى يمكن تقدير الدور الذى يقوم به الصندوق فلابد من التعرض لهاتين الوظيفتين :

(أ) وظيفة الصندوق باعتباره مصرفا :

ذكرنا أن رأس مال الصندوق يتكون من العملات التى تكتتب

بها الدول الاعضاء سدادا لحصصها فيه ،وتلتزم كل دولة عضو بأن تسدد نسبة ٢٥ ٪ من قيمة حصتها بالذهب ،أما الباقى من الحصة فتسدده الدولة أو تضعه تحت تصرف الصندوق بعملتها الوطنية (١) وهكذا يتكون لدى الصندوق رصيد اجمالى من العملات المختلفة ، جزء منه من الذهب ، والباقى من عملات الدول الاعضاء.

ومن حق كل دولة عضو أن تلجأ الى الصندوق للاقتراض من عملات الدول الاخرى ،ويتم ذلك عن طريق شراء الدولة العضو لعملات الدول التى تحتاج اليها مقابل الذهب أو مقابل مقدار من عملتها الوطنية ،غير أن هذا الحق ليس حقا مطلقا ،بل انه محدود ومقيد بكثير من الشروط .

فهو أولا محدود : لأن شراء العملات الاجنبيه من الصندوق يجب الا يؤدى الى زيادة رصيد الصندوق من عملة الدولة المشتريسة باكثر من ٢٥ ٪ من حصتها فى خلال اثنى عشر شهرا ،وألا يؤدى الى زيادة رصيد الصندوق من عملة العضور باكثر من ٢٠٠٪ من حصته (٢) .

وهو ثانيا مقيد بشروط : لأن شراء الدولة العضو لعملات الدول الاجنبيه يخضع للقيود الاتية :

— أن يكون الغرض من الحصول على تلك العملات هو مواجهة عجز مؤقت فى ميزان المدفوعات الجاريه ،أو لمواجهة حركات رؤوس الاموال المنقوله التى يستلزمها توسع الصادرات أو الانسياب العادى للتجارة وللاعمال المصرفية . وعلى ذلك فلايجوز استخدام موارد الصندوق لمواجهة تصدير واسع ومستمر لرؤوس الاموال (٣) .

---

(١) انظر المادة ٣/٢ من الاتفاقيه المنشئة للصندوق والمنشورة فى عدد الوقائع المصرية رقم ٤ من السنة ١١٧ الصادر فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ .

(٢) فيما عدا الحالات الاستثنائية التى يجوز فيها للصندوق التنازل عن هذا الحد استنادا لسلطته التقديرية (انظر المادة ٤/٥ ، من اتفاقية انشاء الصندوق .

(٣) انظر المادة ١/٦ من اتفاقية انشاء الصندوق .

- لايجوز استخدام موارد الصندوق لمواجهة أعباء الدولة الناشئة عن أعمال الاغاثة والتعمير أو تصفية ديون الحرب(١) ويقال تفسيرا لذلك أن " موارد الصندوق قد قصد بها مواجهة الاختلالات التى تنشأ بسبب العلاقات الاقتصاديه العادية بين الدول ، أما الاختلالات المتعلقة بالحرب والتعمير ، فنظرا لضخامتها ، فان موارد الصندوق لا تكفى لمواجهتها "(٢).

- ألا تكون الدولة محرومة من الانتفاع بموارد الصندوق وهذا الحرمان يأتى كعقوبة على الدولة اذا أخلت بالالتزامات الواقعه عليها طبقا للاتفاقيه . كما اذا قامت بتغيير عملتها المتفق عليها مع الصندوق . برغم معارضة الاخير ، عندما يجب أخذ موافقته على هذا التغيير ، أو فى حالة قيام الدولة باستعمال موارد الصندوق فى غير الاغراض التى تحددها الاتفاقية ، أو بطريقة تضر بالدول الاعضاء أو بالصندوق ..... الخ .

وباختصار يمكن القول أن وظيفة الصندوق باعتباره مصرفا هى فى الوسيلة التى يتشكل بها رأسماله وحيازته للعديد من العملات المختلفة ، التى تمكنه من مساعدة الدول الاعضاء ، على مواجهة العجز المؤقت فى موازين مدفوعاتها ، وتكون المساعدة عن طريق وضع تلك العملات تحت تصرف الدول الاعضاء التى تعانى من صعاب فى توازن موازين مدفوعاتها فى المدى القصير أو المدى المتوسط ، وعن طريق ممارسة " حق السحب " الذى يتحدد بقيمة الحصة يمكن لهذه الدول الحصول على العملات الاجنبية التى تتيح لها مساندة عملتها .

والواقع أن الصندوق وهو يباشر وظيفته كمصرف ، لاقراض العملات الاجنبية للدول الراغبه فيها ، فانه يمارس فى ذات الوقت

---

(١) انظر المادة ١/١٤ من الاتفاقية .

(٢) انظر : د لبيب شقير " المرجع السابق " ص ٤٥٤ .

رقابة غاية فى الصرامة على استخدام هذه القروض ،فأحد اهتماماته الاساسيه هو التأكد من أن تكون قيمة الاحتياطيات والسيولة فى الدولة المقترضه كافية للاستجابه الى حاجات التنمية الاقتصاديه وتوسيع المبادلات التجاريه . وقد أدت سياسة الاقراض هذه الى تضييق النطاق على الدول النامية ،بدرجة أفقدت تلك الدول أهمية الصندوق بالنسبة لها .. وهذا ما ادى الى محاولة تعديل نظام الاقراض . وبناء عليه جرت مفاوضات طويلة وشاقة خلال عام ١٩٦٧ قرر الصندوق بعدها اقامة نظام جديد يسمى " حقوق السحب الخاصة " Droit de tirage speciaux DTS وهو نظام بموجبه تم انشاء وحدةحسابيه خاصة لاعادة تكوين الاحتياطى الدولى وقد أعطى هذا التعديل السلطةلصندوق النقدالدولى ،للقيام بعملية تخصيص الحصص فىالنظام الجديد ،،بالنسبة للدول الاعضاء التى قررتالاشتراك فى هذا النظام .

وحتى نهاية ١٩٨٦ كان هناك ١٣١ دولة من مجموع الدول الاعضاء فى الصندوق تشترك فى نظام وحدة " حقوق السحب الخاصة "(١) ولا شك أن مثل هذا النظام يمكن أن يكون أكثر استجابة لظروف الدول النامية ،والمتغيرات الاقتصاديه الدوليه ،كما كان عليه الحال فى ظل نظام الاحتياطى من الذهب . كما يمكن أن يعطى لصندوق النقد الدولى دفعةمتزايدة من النشاط باعتباره مصرفا للدول الاعضاء (٢).

(ب) <u>وظيفة الصندوق باعتباره مشرفا على النظام النقدى الدولى :</u>

بجانب الوظيفة التى يباشرها الصندوق باعتباره مصرفيا

---

(١) انظر " روبرت دون " و " روبرت لى " ،مسح شامل لدور وحدة " حقوق السحب " الخاصة ،بحث منشور بملحق الاهرام الاقتصادى ،التمويل والتنمية ،العدد الثامى الصادر فى١٥ ابريل ١٩٧٧ ص ٨٠ .

(٢) لا نجد المقام يتسع هنا لشرح الجوانب المختلفة لهذا التعديل ولمن يرغب فى المزيد من التفاصيل الرجوع الى مؤلفنا " التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية "عالم الكتب سنة

فانه يقوم بالاشراف على تنفيذ الالتزامات التى تعهدت بها الدول الاعضاء بموجب الاتفاقيه المنشئة له ... ويمكن تلخيص هذه الالتزامات فيما يأتى :

أولا) حظر فرض القيود على عمليات الصرف الا لاسباب خاصة [1] ويرد على هذا الالتزام بعض الاستثناءات منها :

١) أن الالتزام ينصرف فقط الى المدفوعات والانتقالات المتعلقة بالمعاملات الجاريه ، بينما يجوز للدولة أن تفرض قيود الصرف لتنظيم حركات رؤوس الاموال ، والعله من ذلك هو منع حركات رؤوس الاموال غير الطبيعية ، أى تلك التى يكون الغرض منها المضاربة او الهروب .

٢) من الجائز أن تفرض الدولة قيود الصرف فى مواجهة دولة أخرى يكون الصندوق قد أعلن رسميا " ندرة "عملتها .

ثانيا : ثبات أسعار الصرف :

نظرا لانه من بين أهداف الصندوق العمل على تحقيق ثبات أسعار الصرف ، وتجنب المنافسة التخفيضية لاسعار الصرف ، لذلك فقد التزمت كل دولة عضو بأن تحدد قيمة عملتها على أساس الذهب أو الدولار الامريكى بوزنه وعياره المطبقين فى أول يولية ١٩٤٤ ، وبأن تخطر الصندوق بهذه القيمة ، وتحصل على موافقته عليها ولا يمكن لأى دولة من الدول الاعضاء الاستعانة بموارد الصندوق ، مالم تتوصل الى الاتفاق مع الصندوق على قيمة عملتها ، ومتى تم الاتفاق على هذه القيم فان الدول الاعضاء تلتزم بأن تكون نسبة المبادلة بين عملة كل منها وعملات الدول الاخرى ، أو بينها وبين الذهب ، على أساس النسب بين هذه القيم التى تم الاتفاق عليها . وليس معنى ذلك بقاء هذه النسب جامدة لايمكن تغييرها . وانما يجوز للدول الاعضاء الحق فى تغيير تلك النسب بقيود معينة وشروط محددة ، وبصفة عامة يجب أخذ موافقة الصندوق عن كل تغيير تقترحة دولة عضو فى قيمة عملتها

(١) انظر المادة ٢٠٨ من الاتفاقية .

سواء كان هذا التغيير المقترح بالتخفيض أم بالرفع – بمايجاوز ١٠ ٪ من القيمة المحددة أساسا [1].

ثالثا) الزام كل دولة عضو أن تشترى الارصدة المكونة من عملتها التى تتجمع لدى اى عضو آخر ،اذا طلب ذلك العضو الاخر واذا كان قد حصل على هذه الارصدة نتيجة للعمليات الجارية ،أو اذا كان ذلك لازما لكى يتمكن هذا العضو الاخر من القيام بالمدفوعات الجاريه وللدولة التابعه لها العملية – فى تلك الحالة – أن تدفع قيمة تلك الارصدة ، اما بالذهب ،واما بالعملة الوطنية للعضو الاخر [2].

رابعا) وأخيرا تلزم الاتفاقيه الدول الاعضاء بأن يقدموا للصندوق ما يطلبه منهم من معلومات عن اقتصادياتهم الوطنية والتى تكون لازمة لمباشرة الصندوق لنشاطه ،والمتعلقة بمسائل أهمها : الارصدة الدولية للدول الاعضاء ،وانتاجها للذهب ،وتجارتها الخارجية ،واستثماراتها الدولية ،وموازين مدفوعاتها ،ودخلها القومى ،ومستويات الاسعار ،واسعار شراء وبيع الصرف الاجنبى والرقابة على الصرف ،واتفاقيات المقاصة والدفع .

وبموجب تلك الالتزامات التى تعهدت بها الدول الاعضاء أصبح الصندوق يباشر نشاطه الاشرافى على النظام النقدى الدولى عن طريق التحقق من قيام الدول الاعضاء بتنفيذ ما التزمت به .

والواقع أن الصندوق فشل الى حد كبير فى القيام بهذه الوظيفة الاشرافيه ،ويرجع ذلك الى عدة أسباب أهمها :

(١) أنه لايوجد التزام على عاتق الدول الاعضاء باتباع سياسة نقدية داخلية معينة ،فللدولة العضو أن تتبع السياسة

---

(١) انظر : د. لبيب شقير " المرجع السابق " ص٤٥٧.

(٢) انظر المادة ٤/٨ من الاتفاقية .

النقدية الداخلية التى تشاء ،دون أن يكون ذلك متعارضا مع أحكام اتفاقية الصندوق ،وقد كان ذلك سببا فى اعاقة تطبيق بعض الالتزامات الواقعه على عاتق الدول الاعضاء بمقتضى الاتفاقية .

(ب) أن تحديد قيم العملات على أساس أسعار الصرف ،التى كانت سائدة بعد الحرب مباشرة ،كان اتجاها خاطئا وتحكميا ولم يأخذ فى اعتباره المتغيرات العالمية فى الهياكل الاقتصادية المختلفة ،وقد أدى ذلك الى عزوف كثير من الدول عن الالتزام بهذا التحديد ،لما يسببه لها من اضرار اقتصاديه لم تكن متوقعة فاندفعت الدول الواحدة تلو الاخرى فى التخلى عن الالتزام القائم على أساس ثبات القيمة الاسميه للعملات ،وانتهجت اساليب متنوعة فيما يتعلق بسعر الصرف . دون الحصول على موافقة الصندوق (١).

(ج) أن الدولار الامريكى كان قد أصبح مركز النظام النقدى الدولى ،وقد التزمت أمريكا بجعل قيمة عملتها قابلة للتقدير بالذهب بواسطة الدخول فى عقد صفقات الذهب بالنسبة للدولار فى التعامل مع السلطات النقديه للدول الاعضاء الاخرى . وكان فى امكان هذه الدول الاعضاء الحفاظ على القيمة الاسمية لعملاتها - وفقا لمواد الاتفاقية - عن طريق الدخول فى أسواق الصرف بالدولار الامريكى أو باية عملات أخرى يمكن تحويلها الى دولارات أمريكية الا أن أمريكا أعلنت فى ١٥ أغسطس ١٩٧١ بأن السلطات النقدية بها لم تعد تتعهد بتحويل ما لديها من الحيازات النقدية الاجنبية من

---

(١) أوضح مثل لذلك هو ما قامت به فرنسا فى سنة ١٩٤٨ ، أى فى السنوات الاولى من بدء الصندوق لعمله ،حيث قامت بتخفيض سعر الفرنك بنسبة ٤٤٪ تقريبا ،وفرضت أسعار صرف متعددة ،دون الحصول على موافقة الصندوق بذلك .. وقد كانت هذه السابقة سببا فى زعزعة الثقة والاحترام الواجبة للالتزامات المنصوص عليها فى اتفاقية الصندوق .

راجع : د. لبيب شقير ،المرجع السابق ،ص ٤٦٥ .

الدولارات الى ذهب [١]. وهكذا جاء هذا الاعلان مقوضا لأحد الأسس التي يقوم عليها نظام صندوق النقد الدولي ،وبالتالى أصبح النظام النقدىالعالمى شبحا مهددا بالزوال .

وقد أدت هذه العوامل جميعها الى اعادة النظر فى نظام صندوق النقد الدولى بهدف تعديله . وقد اتخذ مجلس محافظى الصندوق قرارا فى أول اكتوبر ١٩٧١ يقضى بمطالبة المجلس التنفيذى للصندوق باجراء دراسة فى هذا الصدد . وتقديم تقرير عن كافة جوانب النظام النقدى الدولى وأن يقترح - اذا لزم الامر - نصوص اية تعديلات لمواد اتفاقية الصندوق يرى المجلس التنفيذى ضرورتهالدعم توصياته .

وفى أغسطس ١٩٧٢ قدم المجلس التنفيذى لمجلس محافظى الصندوق تقريرا بعنوان " اصلاح النظام النقدى الدولى " وذلك استجابه للقرار الصادر فى أول اكتوبر ١٩٧١ . ويتناول هذا التقرير التعديل المقترح فى النظام الاساسى لصندوق النقد الدولى وما زالت المفاوضات جاريه بين مندوبى الدول لاقرار ماجاء بهذا التقرير [٢].

---

(١) راجع : جوزيف جولد "التعديل الثانى فى مواد اتفاقية صندوق النقد الدولى" بحث منشور بملحق الاهرام الاقتصادى "التمويل والتنمية " العدد (١٢) الصادر فى ١٥ ابريل سنة ١٩٧٨ ص ٢٤ .

(٢) انظر المرجع السابق ص ٤٣ .

المبحث الثانى

الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنميـــة الاجتماعية وتدعيم احترام حقـــــوق الانســـــان

عرفنا أن التعاون الدولى فى مجال التنمية الاجتماعيـــــة وكذا العمل على تدعيم وتعزيز احترام حقوق الانسان ،منهجان مـــن مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب .. وتستعين منظمـــة الأمم المتحدة بعدد من الوكالات المتخصصة للمساهمة معها فـــى تطبيق هذين المنهجين .. مثلما هو متبع بالنسبة للوكالات المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية ،وهذه الوكالات هى :

- منظمة العمل الدولية .
- منظمة الصحة العالمية .
- منظمة الامم المتحدة للتربيه والعلوم والثقافة "اليونسكو"
- منظمة الاغذية الزراعة . .

منظمة العمل الدولية

تعتبر منظمة العمل الدوليه [١] من أقدم المنظمات المتخصصة فى المجتمع الدولى .. إذ أن انشاءها يرجع الى عام ١٩١٩، ففـــى هذه السنة بدأ المؤتمر التمهيدى للسلام الذى انعقد بعد نهايـــة الحرب العالمية الاولى فى بحث المشاكل التى خلفتها الحرب ،وتحت الحاح وضغط نقابات العمال على الحكومات المختلفة المشتركة فـى هذا المؤتمر ، فقد تشكلة لجنة مهمتها دراسة الوسائل الكفيلـــة

---

(١) International Labours Organization * ILO).

بحماية ا.م. ال، وايجاد تنظيم دولى دائم يحقق تلك الحمايـــــة وقـــد قامت تلك اللجنة بمهمتها ،وأعدت مشروعا بذلك قدمتـه للمؤتمر الذى وافق عليه دون ادخال أى تعديلات تذكر،وأصبح هـذا المشروع يكون الجزء الثالث عشر من معاهدة فرساى تحت عنـــوان " العمل " وكان القسم الاول منه خاص بانشاء منظمة العمل الدولية وعالجت اتفاقية فرساى هذا القسم فى المواد (٣٨٧ ـ ٤٢٦) أمـــا القسم الثانى فيحتوى على المادة ٤٢٧ فقط تحت عنوان" المبـــادئ العامة " ...

وهكذا انشئت منظمة العمل الدولية بموجب معاهدة فرســـاى للسلام فى ١١ ابريل سنة ١٩١٩ . وكان هدفها الاساسى هو الاشـــراف على شئون العمل ،وتحقيق مايلزم لحماية العمال ،ورفع مستـــوى معيشتهم فى جميع انحاء العالم .. ويلاحظ أن المنظمة رغم أنهـــا انشئت فى ظل عصبة الامم .. فقد كان لها كيان مستقل عن العصبـــة وكانت العضوية فيها مفتوحة لكافة الدول ،سواء فى ذلك الـــدول الاعضاء فى العصبة أو غير الاعضاء فيها .

وقد ظلت المنظمة تعمل فى المحيط الدولى . الى أن قامـــت الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩... ورغم أنهيار عصبة الامـــم نتيجة قيام تلك الحرب ، فقد ظلت المنظمة محتفظة بوجودها ،وبقيت قائمة تمارس نشاطها [(١)] الا أنها اضطرت ازاء التجارب التى مـــرت بها خلال ربع قرن من الزمان ، الى ادخال عدة تعديلات على دستورهـا الذى اعتبرته منفصلا عن معاهدة فرساى ،وذلك على أثر اجتمـــاع المؤتمر العام للمنظمة فى فيلادلفيا سنة ١٩٤٤ وباريس سنـة ١٩٤٥ ومونتريال سنة ١٩٤٦.

---

(١) رغم احتفاظ المنظمة بوجودها عند اندلاع الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ الا أنه يمكن القول أن اعتبارها ونشاطها قـــد نقصا الى حد كبير . فبجانب انسحابات الدول من عضوية المنظمة التى بدأت تتوالى منذ سنة ١٩٣٣ حيث انسحبت المانيا وتبعتها ايطاليا واليابان كما انسحبت روسيا.. فان المنظمة لم تفلح فى حمل كثير من الدول الاعضاء على الانضمام الى الاتفاقات التى اقرتها.

انظر : د. جابر جاد ـ محاضرات فى المنظمات الاقتصاديـــة الدولية ـ المرجع السابق ،من ٦٩ ـ ٧٠.

وبعد نشأة الامم المتحدة ،سعت المنظمة الى الربط بينهـا وبين الامم المتحدة كاحدى الوكالات المتخصصة .. وقد قام المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ بعقد اتفاق معها فى هذا الشأن تطبيقا لنص المادة ٦٣ من المثياق .

وبذلك أصبحت منظمة العمل الدولية أول وكالة متخصصة يتم الربط بينها وبين الامم المتحدة .

ونتناول الآن الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الامم المتحدة ،وأهدافها ،والعضوية فيها ،والهيكل الداخلى لهاوسلطتها وأخيرا تقدير الدور الذى تقوم به (1).

أولا) الوضع القانونى لمنظمة العمل الدولية فى ظل ميثاق الامم المتحدة :

تعتبر منظمة العمل الدولية وكالة حكومية متخصصة تتبـع الأمم المتحدة بموجب اتفاق الوصل الذى تم ابرامه بين المنظمة وبين المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦..وتتمتع المنظمة فى مباشرة نشاطها بالشخصية القانونية المستقلة ،خاصة أهلية التعاقد والدخول فى اتفاقيات ،وأهلية اكتساب ملكيـة الاموال المنقولة والثابته وكذا التصرف فيها ،وأهلية التقاضى أمام المحاكم ،كما أن المنظمة تستقل بميزانيتها المالية الخاصة ولها الحق أن تطلب من محكمة العدل الدولية افتاءها فـى أى مسألة قانونية تنجم عن اداشها لاعمالها .

ويقع مقر المنظمة بجنيف بسويسرا ...

---

(1) راجع : د. حلمى مراد ." قانون العمل والتامينـات الاجتماعية " مطبقعة نهضة مصر سنة ١٩٦١ ص ٧٧ - ٩٧.

ثانيا) أهداف منظمة العمل الدولية

تعمل منظمة العمل الدولية على تدعيم أسس السلام العالمى وذلك عن طريق تهيئة مجال التعاون بين الامم بقصد تحسين ظروف العيش والعمل وبث العداله فى النظم الاجتماعية المختلفة .

وقد حدد اعلان فيلادلفيا ، الذى أصدره المؤتمر العام للمنظمة فى سنة ١٩٤٤، الاهداف التى تسعى اليها المنظمة فى المبادىء الاتية (١):

المبدأ الاول) أن العمل ليس سلعة

المبدأ الثانى) أن العمال يجب أن تكون لهم حرية التعبير عن ارائهم وحرية تكوين الجمعيات . اذ أن هذه الحرية تعتبر أمرا ضروريا لاستمرار التقدم الاجتماعى .

المبدأ الثالث : أن الفقر فى أى مكان فى العالم يعتبر خطرا على التقدم والرخاء فى كل مكان ،ومن ثم يجب محاربته دون تراخ فى كل دولة وعن طريق المجهود الدولى المستمر الواعى والذى تتضافر فيه جهود ممثلى العمال وارباب الاعمال مع ممثلى الحكومات على قدم المساواة وعلى أساس ديمقراطى صحيح .

والى جانب تلك المبادىء الثلاثة ،فقد أكد أعلان فيلادفيا على أن السلام الدائم لايمكن أن يتحقق الا اذا قام على العدل

---

(١) راجع الاستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى " فى التنظيم الدولى " المرجع السابق ص ٩٨٠ هامش (١) والاستاذة الدكتورة عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٠٠.

- Goodspeed, Stephen S, The Nature and Function of International Organization, London (1967), P.441 et seq.

الاجتماعى " وأوضح المقصود من عبارة العدل الاجتماعى بقولـــه " أن الافراد جميعا لهم الحق بصرف النظر عن عنصرهم أو عقيدتهـــم أو جنسيتهم فى أن يتمتعوا بالرخاء المادى والادبى فى ظل الحريـــة والاحترام ،كما لهم الحق فى أن يتمتعوا بالامن الاقتصادى وبتكافؤ الفرص ، وأن تهيئة الظروف التى يكون فيها هذا التمتع ممكنا يجب أن يكون الهدف الرئيسى للسياسات القومية والدولية ،وأن كافـــة السياسات والوسائل الوطنية والدولية ،وبخاصة تلك التى لهـــا صبغة اقتصاديه ومالية ،يجب أن تكون محكومة فى هذا الضوء بحيث لاتكون مقبولة الا بالقدر الذى تتخذ فيه لتسهيل تحقيق هذا الهدف الرئيسى لا تعويقه ،وأنهاالمسئولية كبرى تقع على عاتق منظمـــة العمل الدولية أن تقوم ببحث هذه السياسات فى ضوء هذا الهـــدف الرئيسى [1].

وعلى ضوء ذلك فان منظمة العمل الدولية مطالبة باستـدراج دول العالم لاتخاذ تدابير ترمى الى: [2].

(أ) تشغيل جميع الايدى العاملة باجور مناسبة تكفل المعيشة الكريمـة .

(ب) توسيع نطاق الضمان الاجتماعى والعناية الطبية .

(جـ) حماية الامومة والطفولة .

(د) توفير الغذاء الكافى والسكن اللائق وأوقات الراحـــة الملائمـة .

(هـ) تحقيق المساواة للجميع للحصول على تعليم أفضـــل واعداد مهنى اصلح ،واتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة علـــى الصحة ،وتوفير السلامة فىامكنة العمل .

---

(١) انظر : د. جابر جاد " المرجع السابق " ص ٧٥ .

(٢) انظر د. عائشة راتب " المرجع السابق " نفس الموضع .

- Goodrich & Hambro, op. cit., P. 327.
- L'Huillien, J. Elements de droit International ,(1950), P. 151.

ثالثاً) العضوية فى منظمة العمل الدولية

أوضحت المادة الاولى من دستور المنظمة أحكام العضوية فى المنظمة .. فنصت الفقرة الثانية منها على أن " الدول أعضاء منظمة العمل الدولية هى الدول التى كانت فى أول نوفمبر سنة ١٩٤٥ أعضاء فى المنظمة ، وكذا تلك الدول الاخرى التى تصبح أعضاء طبقا لنصوص الفقرتين ٣ ، ٤ من هذه المادة " .

كما نصت الفقرة الثالثة على أن " الدول أعضاء الامم المتحدة من حقها الانضمام الى عضوية المنظمة بمجرد اخطار المدير العام لمكتب العمل الدولى بقبولها للالتزامات التى ينص عليها دستورها" . وأضافت الفقرة الرابعة على أن " للمؤتمر أن يقبل أعضاء فى المنظمة بأغلبية ثلثى الاعضاء الذين يحضرون الدورة بما فى ذلك ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت ويدخل هذا القبول مرحلة التنفيذ بمجرد توجيه اخطار للمدير العام لمكتب العمل الدولى بمعرفة الدولة التى قبلت عضويتها تلتزم فيه بدستور المنظمة " .

وهكذا يستبين لنا مما جاء بهذه المادة أن العضوية فى المنظمة تنقسم الى ثلاث طوائف هى :

(أ) الاعضاء الاصليون ، وهى الدول التى كانت أعضاء بالمنظمة حتى أول نوفمبر ١٩٤٥ أى قبل ارتباط المنظمة بالامم المتحدة [1] ،

(ب) الدول الاعضاء فى الامم المتحدة التى تقبل الالتزام بدستور المنظمة .

(ج) الدول الاخرى التى تقبل المنظمة ضمها الى عضويتها .

---

(١) يلاحظ أن المنظمة عند نشأتها فى سنة ١٩١٩ لم تضم سوى ٢٩ دولة هى كل أعضاء عصبة الامم . وقد انضمت اليها فيما =

من هنا يمكن القول أن اتجاه منظمة العمل الدولية - كما هو واضح - هو اتجاه عالمى يستند فى المقام الاول الى حشد ، دول العالم بقصد تحقيق الاهداف التى تسعى اليها عن طريق تحقيق التعاون المشترك بينها ،وطبع المصالح الاقتصاديه ،رويدا رويدا بالطابع العام بعد آن كانت تعتبر من قبيل المسائل الخاصة البحتة

هذا وقد أشارت الفقرة الخامسة من المادة الاولى من دستور المنظمة الى حق كل دولة فى الانسحاب من عضوية المنظمة مع مراعاة الشرطين الاتيين :(1)

(أ) أن تقوم الدولة التى ترغب فى الانسحاب بتوجيه اخطار الانسحاب للمدير العام لمكتب العمل الدولى • وفى هذه الحالة لاينفذ الانسحاب الا بعد انقضاء عامين من تاريخ تسلم المدير لهذا الاخطار •

(ب) أن تكون الدولة الراغبة فى الانسحاب قد قامت بالوفاء بكافة التزاماتها المالية المترتبه على صفة العضوية •

أما بالنسبة لحالات فقد العضوية أو وقفها كجزاء على خروج العضو على أهداف المنظمة ،فلم يرد بشأنها نص خاص بدستور المنظمة

= بعد بعض الدول مثل المانيا والنمسا والولايات المتحدة الامريكية رغم عدم عضويتها للعصبة ... وقد بلغ عدد الاعضاء فى سنة 1940 خمس وخمسون دولة •

وأصبح عدد الاعضاء فى المنظمة حتى ديسمبر 1977 137دولة •

(1) من الجدير بالذكر أن الولايات المتحدة الامريكية انسحبت من عضوية المنظمة سنة 1977• وذلك احتجاجا على أن بعض القرارات والتوصيات التى تصدرها المنظمة) تأتى متأثرة بالاعتبارات السياسية العالمية ، ونتيجة لهذا الانسحاب فقد واجهت المنظمة أزمة مالية حيث كانت الولايات المتحدة تساهم فى ميزانيتها بنسبة 25 ٪ .. غير أنه تم تدبير هذا العجز عن طريق زيادة انصبة بعض الدول المصدرة للبترول وعلى رأسهم المملكة العربيه السعودية •

غير أنه في ٩ يولية سنة ١٩٦٤ أجرى تعديل على دستور المنظمة وصار نافذا في سبتمبر ١٩٦٧ بموجبه أضيفت فقرة جديدة الى نص المادة الاولى هى الفقرة السادسة وتقضى بأنه " يجوز للمؤتمر العام للمنظمة أن يطرد من عضوية المنظمة أية دولة عضو فى الامم المتحدة تكون قد حرمت من ممارسة حقوق ومزايا العضوية فيها وذلك بموافقة أغلبية ثلثى المندوبين الذين حضروا الدورة على ، أن يكون من بينهم ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت .. كذلك يجوز للمؤتمر وقف أية دولة عضو عن ممارسة حقوق ومزايا العضوية اذا كانت الامم المتحدة قد اتخذت حيالها اجراء مماثلا (١).

أى أن طرد العضو أو وقفه من منظمة العمل الدولية يعتبر أمرا جوازيا اذا كانت الدولة قد صدر ضدها عقوبة مماثلة من منظمة الامم المتحدة وبشرط أن يصدر القرار باغلبية ثلثى المندوبين الحاضرين من بينهم ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين المشتركين فى التصويت .

رابعا) الهيكل الداخلي لمنظمة العمل الدولية

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى:

- المؤتمر العام .
- ومجلس الادارة .
- ومكتب العمل الدولى .

---

(١) انظر : د . الغنيمى فى التنظم الدولى " المرجع السابق " ص ٩٨٧ - ٩٨٨ .

ونتناول بالتفصيل كل جهاز من تلك الاجهزة على النحو التالى:

(أ) المؤتمر العام (General Conference) يعتبر المؤتمر العام بمثابة السلطة العليا فى منظمة العمل الدولية ويتكون من جميع وفود الدول الاعضاء... ويمثل كل دوله وفد مكون من أربعة مندوبين اثنان منهم يمثلان الحكومة ،والثالث يمثل العمال ،والرابع يمثل أرباب الاعمال ،وقد روعى فى هذا التشكيل أن يكون التمثيل فى المؤتمر شاملا لكافة المصالح وأن تكون المنظمة بالفعل منبرا دوليا ومهنيا معا .

هذا وتقوم كل دولة عضو بتعيين مندوبيها غير الحكوميين بالاتفاق مع النقابات والتنظيمات المهنية والتى تكون أكثر تمثيلا للعمال وارباب الاعمال ،فاذا لم تقم الدولة بتعيين واحدا من المندوبين غير الحكوميين ،فان المندوب غير الحكومى الاخر يمكنه مع ذلك الحضور فى المؤتمر ويشارك فى مناقشاته ،دون أن يكون له حق التصويت ،محافظة على التوازن بين المجموعتين المتعارضتين مجموعة العمال ومجموعة أرباب الاعمال [١].

ويجتمع المؤتمر كل سنة على الاقل وذلك لمدة ثلاثة أسابيع خلال شهر يولية ،وذلك لبحث ومناقشة السياسة العامة للمنظمة ودراسة كافة انشطتها المختلفة واعداد مشروعات الاتفاقيات والتوصيات الدولية التى تنظم المسائل الاجتماعيه الكبرى (كمدة العمل وتنظيم عمل النساء والاطفال ،وتحريم الاعمال الضارة بالصحة وحماية المهاجرين الخ..) كل ذلك على ضوء الاهداف التى انشئت من اجلها المنظمة .

ويقوم المؤتمر بانتخاب رئيس وثلاثة نواب للرئيس . احدهما يتم اختياره من بين مندوبى الحكومات . والثانى من بين مندوبى

---

(١) راجع نص المادة (٣) من الوثيقة المنشئة للمنظمة :
Colliard, C.A., Institutions des relations

أصحاب العمل ،والثالث من بين مندوبى العمال .. ويجتمع المؤتمر فى المكان الذى يحدده مجلس الادارة مالم يكن المؤتمر نفسه قد سبق له أن حدد مكانا لاجتماعه .

وتصدر القرارات - فيما عدا الحالات التى ينص عليها صراحة بأغلبية الاصوات .، مع ملاحظة أن كل مندوب فى المؤتمر له الحق فى التصويت منفردا ،وقد يدلى مندرب العمال أو مندوب أرباب الاعمال برأى مخالف لرأى مندوب حكومة البلد التى يمثلها .

ويتعين على المؤتمر بداءة أن يحدد طبيعة ما يصدره من قرارات من حيث كونها ستتخذ شكل اتفاقيات أو مجرد توصيات.ولايتم اقرار مشروعات تلك الاتفاقيات أو التوصيات الا باغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين فى المؤتمر ... وفى حالة اقرارها على هذا النحو فانها لا تعتبر فى حكم القانون الوضعى الملزم .. ولكن يجب على حكومات الدول الاعضاء أن تعرضها كخطوة تالية ،على السلطات المختصة داخل الدولة لبحث امكانية التصديق عليها واصدارها فى الشكل الذى تصدر به القوانين الداخليه ،اذا كانت اتفاقية ،أو العمل على تنفيذها اذا كانت توصية .

ويجب على الدولة التى ترفض التصديق على الاتفاقية ،أو التى لم تتخذ الاجراءات المناسبة لتنفيذ التوصيه ،أن ترسل للمنظمة تقارير دورية عن حالة تشريعاتها الداخلية .. وما تمارسه عملا داخل اقليمها من اجراءات تصل بموضوع الاتفاقية أو التوصيه .

ويجب على الدولة التى ترفض التصديق على الاتفاقية ،أوالتى لم تتخذ الاجراءات المناسبة لتنفيذ التوصية ،أن ترسل للمنظمة تقارير دورية عن حالة تشريعاتها الداخلية .. وما تمارسه عملا داخل اقليمها من اجراءات تصل بموضوع الاتفاقيه أو التوصية .

واذا كان الدور الذى يقوم به المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية يقوم اساسا على اعدادواقرار بعض القواعد والمستويات الدولية التى تتعلق بمشاكل العمل والعمال ،الا أن هذا الدورلايعتبر دورا تشريعيا على المستوى الدولى بالمعنى المفهوم .. اذ أن تلك القواعد والمستويات لا تلزم الدول الاعضاء الا بعد التصديق عليها واصدارها بمعرفة حكومات تلك الدول .. ومن ثم فان دور المؤتمر العام فى رأينا يعتبر دورا مساعدا فى خلق القواعد القانونية الدولية للعمل . أى يقف عند حد المساهمة فى وضع واعداد وصياغة قواعد العمل الدوليه دونأن يكون هناك الزام على الدول الاعضاء بضرورة العمل بتلك القواعد .

ب) **مجلس الادارة** (The Governing Body) يتكون مجلس ادارة منظمة العمل الدولية من ثمانية واربعين شخصا ،منهم اربعة وعشرون يمثلون الحكومات ،واثنا عشر شخصا يمثلون اصحاب العمل ،واثنا عشر شخصا يمثلون العمال .

ويتم انتخاب ممثلى العمال واصحاب الاعمال بواسطة مندوبى العمال واصحاب الاعمال فى المؤتمر العام .. بمعنى أن انتخابهم يتم فى جماعات دولية وليست وطنية .. وبذا يكون التمثيل الثلاثى مطبقا فى المنظمة على درجتين .. ففى المؤتمر يمثل العمال وارباب الاعمال جماعاتهم الوطنية بينما فى المجلس يتحرر مندوبو العمال وارباب الاعمال من جماعاتهم الوطنية الخاصة حيث يتم اختيارهم بمعرفة الاعضاء الدوليين ليمثلوا جماعتين دوليتين مختلفتين (جماعة ارباب الاعمال العالمية ،والجماعة العالمية للعمال).

أما بالنسبة لمندوبى الحكومات فى المجلس وعددهم ٢٤ عضوا - فيتم انتخابهم على النحو التالى [1].

---

(١) راجع نص المادة (٧) من دستور المنظمة .

١) تختار الدول الاعضاء ذات الاهمية الصناعية الرئيسية عشرة أعضاء •

٢) الأربعة عشر عضوا الاخرين يتم انتخابهم بمعرفة مندوبى الحكومات لدى المؤتمر دون اشتراك الدول العشر السابقة فى الاختيار.

ويختار مجلس الادارة رئيسا ونائبين للرئيس •• وعادة يتم اختيار الرئيس من بين الاعضاء الحكوميين ،بينما يكون النائبين من بين ممثلى العمال وأصحاب الاعمال ،ويضع المجلس لائحته الداخلية ويجتمع فى الوقت الذى يحدده لنفسه •• وله أن يعقد اجتماعات خاصة بناء على طلب بعض أعضائه ،كما له أن ينشىء لجانا ذات طابع دائم أو مؤقت لكى تقوم بدراسة الموضوعات التى يحيلها اليها ومدة عضوية المجلس ثلاث سنوات • • فاذا حال مانع دون اجراء انتخابات عند انتهاء المدة ،فان المجلس القديم يستمر فى نشاطه الى أن تجرى الانتخابات الجديدة •

هذا ويعتبر مجلس ادارة المنظمة بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة ،فهو يقوم بتحضير الاعمال التى ستعرض على المؤتمر العام كما يقوم بالاشراف على مكتب العمل الدولى ،وأيضا أعمال اللجان الداخليه المختلفة للمنظمة •• ويتمتع فى ذلك بسلطات واسعة طبقا لنص المادة ١٤ من دستور المنظمة •

٣) مكتب العمل الدولى (The International labour office)

مكتب العمل الدولى بمثابة السكرتاريه الدائمة لمنظمة العمل الدولية ،ومقره جنيف •• ويرأس المكتب مدير عام يعينه مجلس الادارة ويعاونه فى عمله مجموعة من الموظفين تسرى عليهم كافة أحكام الموظفين الدوليين • ويكون المدير العام مسئولا أمام مجلس

الادارة عن أعمال المكتب . وله الحق فى حضور جلسات مجلس الادارة ، ويقوم بعمل السكرتير العام للمؤتمر العام ،وعليه أن يعد تقريرا سنويا عن أعمال المنظمة ،والنتائج التى توصلت اليها ،والصعوبات التى تعترضها . وبالاضافة الى ما سبق ،فان المكتب لديه اختصاصات أخرى متعددة فهو يقوم بجمع ونشر المعلومات الخاصة بمشاكل العمل كما يقوم بتجهيز الاستشارات التى تطلبها الحكومات ،أو التنظيمات المهنية ،ويقوم بطبع عدد كبير من الدوريات الاحصائية .

وسعى المكتب الى اقامة علاقات وثيقة مع الدول الاعضاء سواء بالطريق الدبلوماسى أو غيره ... وهو على اتصال مباشر بالمنظمات والهيئات والادارات الداخليه التى تهتم بشئون العمل والعمال . وقد توسع المكتب فى تلك الاتصالات لمالها من أثر كبير فى تحقيق أهداف المنظمة ،فقام بتدعيمها عن طريق انشاء مكاتب اتصال له فى بعض الدول لتسمح له بمراقبة التقلبات الاقتصاديه ومدى تأثيرها فى العلاقات القائمة بين المنظمات العمالية وأرباب الاعمال (١).

خامسا) تقدير دور منظمة العمل الدولية

عرفنا أنه فى نطاق الاهداف التى انشئت من أجلها المنظمة فان المؤتمر العام يعمل على اعداد واقرار اتفاقيات وتوصيات دولية تنظم المشاكل التى يقابلها العمل الانسانى بقصد تضييق شقة الخلاف بين التشريعات العمالية للدول الاعضاء على المدى القريب من جهة ...وخلق قانون عمل دولى موحد على المدى البعيد من جهة أخرى .

---

(١) هناك جهاز آخر للمنظمة ،من المناسب أن نشير اليه وهى" المحكمة الادارية للمنظمة" ومهمتها نظر المنازعات التى تنشأ بين المنظمة وموظفيها .. وتتكون من ثلاثة قضاه أصليين وثلاثة احتياطيين يعينهم المؤتمر العام كل ثلاث سنوات .

ويتبع المؤتمر العام فى اقرار تلك النصوص ، اسلوب المناقشة لمزدوجة ، أى أن المسائل المدرجة فى جدول الاعمال ، يتم نظرها أمام المؤتمر فى دورتين متعاقبتين ، ففى الدورة الاولى يقوم المؤتمر بمناقشة المبادىء العامة تمهيدا لوضع مشروع يعرض على الحكومات .. وفى الدورة الثانية يتم مناقشة المشروع على ضوء ما ابدى من ملاحظات ، فاذا ما تم اقراره باغلبية ثلثى الاصوات الحاضرة ، يعرض المشروع على حكومات الدول الاعضاء للتصديق عليه من السلطات المختصة ، ولا تعتبر تلك الحكومات ملزمة بما جاء بالمشروع الا بعد التصديق عليه .

ويلاحظ أن دور المنظمة التشريعى على هذا النحو ، كان مثار اختلاف فى بداية نشأتها بين مدرستين من مدارس الفكر .. المدرسة الاولى هى المدرسة البريطانية : وكانت ترى ضرورة منح المنظمة سلطة تشريعية كاملة ، بحيث تعتبر الاتفاقات التى يتم اقرارها بالاغلبية المطلوبة فى المؤتمر احكاما ملزمة لكافة الدول الاعضاء دون حاجة الى تعليق هذا الالزام على تصديق سلطات الدولة .. والمدرسة الثانية هى المدرسة الامريكية : وكانت ترى تقييد السلطة التشريعية للمنظمة فى اضيق نطاق ممكن ... وكان دافعها الى ذلك أنها وهى دولة اتحادية - تعتبر شئون العمل والعمال من اختصاص الولايات المختلفة كل على حده وبالتالى فان هناك استحالة للاعتراف بالدور التشريعى الكامل للمنظمة . من هنا جاء الحل التوفيقى الذى على أساسه أصبحت الاتفاقيه التى يقرها المؤتمر غير ملزمة للدول الاعضاء... الا اذا تم التصديق عليها من سلطات تلك الدول ... مع التزام الاعضاء فى جميع الاحوال بضرورة عرض تلك الاتفاقه على حكوماتها حتى ولو كانت قد صوتت ضدها فى المؤتمر (١).

---

(١) د. الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩٩٠ .

وعلى أى حال فان نشاط منظمة العمل الدولية فى النطاق التشريعى يظهر فى شكل اتفاقيات أو توصيات .

فبالنسبة للاتفاقيات ،يتيعين على الدول الاعضاء - كما سبق أن ذكرنا - عرضها على أجهزتها الداخليه خلال عام من تاريخ اقرارها بمعرفة المؤتمر ،وذلك لاصدارها فى شكل تشريع داخل ،أو اتخاذ أى اجراء آخر حيالها ،على أن تعتبر الدولة ملتزمة باحكامها اذا تم التصديق عليها ،أما فى حالة عدم التصديق عليها ،فان الدولة لاتكون ملزمة باحكامها وان كان عليها التزام بان تقدم للمنظمة تقريرا عن موقفها من تلك الاتفاقيه ،أما بالنسبة للتوصيات ،فان الامر يختلف ... فالتوصية تصدر من المؤتمر فى شكل رغبة تتضمن توجيهات وارشادات يمكن للدول الاعضاء الاستعانة بها فيما تتخذه من اجراءات فى ميدان العمل ... ومن ثم فلا تفرض التزامات قانونية على الدول الاعضاء ، لتجعل من أحكامها قانونا محليا ،وان كانت الدول الاعضاء ملزمة بعرض التوصيه على السلطة المحليه خلال فترة السنة التاليه على اقرارها من المؤتمر .. وتخطر المنظمة بما اتخذته من اجراءات حيالها ،وموقف التشريع الداخلى بالنسبة الى تعالجها التوصية .

والحقيقة أننا اذا تتبعنا الدور الذى لعبته منظمة العمل الدولية فى مجال وضع تشريع دولى للعمل ،لوجدنا أن المنظمة بذلت منذ انشائها فى سنة ١٩١٩ الى حين قيام الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ جهودا جباره لانجاز تلك المهمة . ففى خلال فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية اقرت المنظمة اكثر من خمسين اتفاقية دولية ،وعدد من التوصيات يقرب من ذلك الرقم .. صحيح أن الكثير من تلك الاتفاقات لم يتم التصديق عليه ،لخوف الدول فى ذلك الحين من الاضرار التى يمكن أن تلحق بمشروعاتها أمام المنافسة مع مشروعات الدول الاخرى التى ترفض التصديق ،الا أن المنظمة كانت

تحاول تقريب وجهات النظر المختلفة باجراء التعديلات اللازمة فى تلك الاتفاقات لحمل الدول على التصديق .

كما استطاعت المنظمة ،بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وارتباطها بمنظمة الامم المتحدة ، أن تثبت جدارتها وتؤكد مكانتها بمساهمتها فى وضع بعض اتفاقيات العمل الهامة ،مثل التأمين الاجتماعى للبحاره ، والتفتيش على العمل ،وعقود العمل ،وحرية الانتماء للنقابات وحماية التنظيمات النقابية ،وشروط العمل فى العقود العامة ووكالات التخديم ،وحق التنظيم والمساواة الجماعية واتفاق العمل الاجبارى والهجرة وعمل النساء والاطفال .. وغيرذلك ولازالت هذه القواعد تنمو وتزدهر بفضل الظروف الدولية المناسبة التى خلقتها المنظمة .

وهكذا يمكن القول أن المنظمة - بعد الحرب العالمية الثانية ساهمت فى تحسين ظروف المعيشة والعمل لمئات عديدة من ملايين الرجال والنساء والاطفال .. وخلقت بمجموعة الاتفاقيات والتوصيات الدوليه التى اقرتها شبه قانون دولى للعمل والعمال ،بدأ ينتشر تدريجيا فى التشريعات الداخليه لكثير من دول العالم .

ولا يفوتنا أن نشير الى أن المنظمة بدأت فى الستينات تولى اهتماما خاصا بالدول النامية [1]. وبدأت تركز مجالات نشاطها نحو تنظيم استخدامات الايدى العاملة وادارة العمل وتوسيع شبكة

---

(١) ارتفع عدد الدول الاعضاء فى المنظمة من ٥٠ دولة قبل الحرب العالمية الثانية الى ١٤٧ دولة فى نهاية سنة ١٩٨٦،وكانت تلك الزيادة فى عدد الاعضاء ،واغلبها من الدول حديثة الاستقلال السبب فى تحول اهتمامات المنظمة الى جعل المعونة الفنية هى الشغل الشاغل لها ،بينما تأتى سياسة توحيد التشريعات العمالية فى المرتبه الثانية .. لذلك نجد المدير العام لمكتب العمل الدولى يقترح فى تقريره المقدم سنة ١٩٦٣ أن تعطى المنظمة

التعاونيات الصناعية الصغيرة وتحسين ظروف العمل ورفع مستوى معيشة العمال .. وتثقيفهم ،ورفع مستوى التدريب المهنى .

ويندر فى وقتنا الحاضر أن نجد دولة واحدة ،مهما بلغت درجة تقدمها ،تستقل فى وضع تشريعاتها العمالية ،دون أن تستقى من مجموعة الاتفاقيات والتوصيات التى اقرتها منظمة العمل الدولية ما يساعدها فى وضع هذا التشريع (١٤٣ اتفاقية ، ١٣٨ توصية) بل تذهب الدول النامية وحديثة الاستقلال الى استقاء تشريعها العمالى كله من تلك المجموعة .. كما لا توجد دولة نامية لاتستفيد من المعونات الفنية التى تقوم بها المنظمة .

وفيما يتعلق بمصر ،فانها انضمت الى المنظمة عام١٩٣٦..وقد مارس الوفد المصرى داخل المنظمة منذ هذا التاريخ حتىالان نشاطا ملحوظا ،وقد صدقت مصر على بعض الاتفاقيات كما أخذت ببعض التوصيات وتقوم المنظمة بتقديم المساعدات الفنيه لمصر .. فعملت على تنفيذ عدة مشروعات من بينها اقامة مركز تدريب مهنى ومركزتدريب عمال السكك الحديدية فى وردان ،ومركز للصناعات الصغيرة بالجيزة وغيره من المشروعات الاخرى .

كما أن المنظمة تتشاور عن طريق لجانها المختصة مع مصر لابداء الملاحظات فى المشروعات المعروضه ،ومدى تناسق التشريعات العمالية المصرية معها قبل اقرارها .

وعلى العموم يمكننا أن نقول أن المنظمة ولو أنها لم تفلح فى أن تصبح بمثابة برلمان يشرع فى مشاكلالعمل بصبغة دولية

= الاوليات للموضوعات على الترتيب الاتى :
تنمية الموارد البشرية ،تطوير النظم الاجتماعية ،التركيز على ظروف المعيشة والعمل .

الا أنها اكتسبت بنشاطها وجهودها سواء فى المجال التشريعى أو الفنى مكانة خاصة فى المجتمع الدولى ،وضعتها على قمة المنظمات المتخصصة التى تعمل على تحقيق العداله الاجتماعية فى كافة ربوع العالم .

المبحث الثالث

الوكالات الدولية المتخصصة

فى مجال النقل والاتصالات الدولية

كان للتقدم المذهل الذى أحرزه المجتمع الدولى فى مجال النقل والاتصالات الدوليه ، أثره الكبير فى تقارب الدول والمساهمة فى تحقيق التعاون الدولى فى المجالات الاخرى سواء اقتصاديسة ، أو اجتماعيه .. وقد أصبح الوصول من مكان الى آخر على ظهر الكرة الارضيه ،أو تبادل الرسائل والمعلومات عبر الاثير ،أمرا ميسورا لم يكن يتوقعه الانسان من قبل .. وقد كان من الطبيعى أن يلجأ المجتمع الدولى الى انشاء منظمات متخصصة تعمل فى هذا المجال وبصفة دائمة حتى تكفل سهولة الاتصالات والنقل الدولى ،دون عوائق تحد منها أو تقف فى سبيل تقدمها ،خاصة اذا عرفنا أن طبيعة الخدمة فى هذا المجال تتطلب عبور عدة اجواء أو مناطق تدخل ضمن سيادات دول مختلفة ومتعددة . وتوجد عدة منظمات دوليه تعمل الان فى هذا المجال وقد تم الربط بينها وبين منظمة الامم المتحدة باعتبارها وكالات دولية متخصصة وهى :

- منظمة الطيران المدنى .
- المنظمة البحرية الاستشارية .

- اتحاد البريد العالمى .
- الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية .

منظمة الطيران المدنى

بدأ الاهتمام العالمى بشئون الملاحة الجوية يأخذ مكانه فى المجتمع الدولى ،عندما توصل أول مؤتمر دبلوماسى يعقد فى باريس فى ١٣ اكتوبر سنة ١٩١٩ الى اتفاقية دولية ثم بموجبها انشاء ما يسمى " باللجنة الدولية للملاحة الجوية " مهمتها السهر على تنظيم الملاحة الجوية عن طريق توحيد قواعد ومصطلحات الطيران بين مجموعة الدول الاعضاء .

ونتيجة للتقدم المذهل فى صناعة الطيران وما احدثته من تطور غير عادى فى وسائل النقل الجوى خصوصا أثناء الحرب العالمية الثانية فقد أصبحت اللجنة الدولية للملاحة الجوية كتنظيم دولى متواضع عاجزة عن اللحاق بالتقدم الرهيب الذى ينطلق فى سماء العالم .. ومن هنا كان لابد من تطوير هذه اللجنة لتواكب عالم الطيران السريع الخطى فى آفاق الفضاء .

وقد حملت الولايات المتحدة الامريكية لواء الدعوة لعقد مؤتمر جديد فى مدينة شيكاغو فى نوفمبر سنة ١٩٤٤ ضم ممثلين عن ٥٢ دولة وانتهى هذا المؤتمر الى عقد اتفاقية دولية للطيران تضمنت موضوعين اساسيين :

الموضوع الاول : هو تقرير نظام للطيران الجوى ،وتنظيم حرية الدول فى عبور الاجواء المختلفة .

الموضوع الثانى : هو انشاء منظمة للطيران المدنى ،تسهر على احترام هذه القواعد ،وعلى تطويرها ،والاضافة اليها بما يضمن التقدم المستمر فى هذا الميدان .

وقد بدأت المنظمة نشاطها عندما دخلت الاتفاقية دور التنفيذ فى ٤ ابريل سنة ١٩٤٧ عندما بلغ عدد التصديقات عليها ٢٦ دولة كما هو منصوص بها .

ونتناول الان الوضع القانونى لتلك المنظمة فى ظل ميثاق الامم المتحدة ، واهدافها ،والعضوية فيها والهيكل الداخلى لها وتقدير الدور الذى تقوم به فى المجتمع الدولى (١).

أولا) الوضع القانونى للمنظمة

تعتبر منظمة الطيران المدنى احدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط مع الامم المتحدة بموجب اتفاقية وصل بتاريخ ١٢ مايو سنة ١٩٤٧ وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية كما أنها تستقل بشئونها الماليه والفنية .

ومقر المنظمة بمدينة مونتريال بكندا .

---

(١) راجع بصفة عامة كل من :

- Reuter, op .cit., P. 246 et sea.
- Mankiewicz , R.H. L'organisation de L'avaiatior Civil international . A.F.D.I., P. 643 et seq.

- ابراهيم شحاته " القانون الجوى الدولى وقانون الفضاء" دار النهضة سنة ١٩٦٦ ص٢٥٣ وما بعدها . وراجع لسيادته أيضا بحث عن " منظمة الطيران المدنى الدولية " مجلة العلوم القانونية والاقتصادية يناير سنة ١٩٦٦ ،ص١٦٣ ومابعدها .

Cheng, Bin, The Law of International Air Transport London 1962.

ثانيا) أهداف المنظمة

ورد النص على أهداف المنظمة فى المادة ٤٤ من اتفاقية شيكاغو والتى جاء بها " أن الغرض من هذه المنظمة هو العمل على تطوير المبادئ والقواعد الفنيه الخاصة بالملاحة الجوية الدولية وتشجيع تخطيط عمليات النقل الجوى الدولى وتنشيط تقدمه وذلك :

(أ) لتحقيق تقدم منظم وسليم للطيران المدنى الدولى فى العالم بأكمله .

(ب) لتشجيع فن بناء الطائرات واستغلالها لاغراض سلمية .

(ج) لتشجيع تقدم الخطوط الجوية والمطارات وتسهيلات الملاحة الجوية المعدة للطيران المدنى .

(د) لمواجهة حاجة سكان العالم الى نقل جوى مأمون ومنتظم بدار بطريقة سليمة واقتصادية .

(هـ) لتجنب الخسائر الاقتصاديه التى تترتب على المنافسة غير المعقوله .

(و) لتحقيق الاحترام الكامل لحقوق الدول المتعاقده، حتى يكون لكل منها فرصة عادلة لاستغلال خطوط جوية دولية .

(ز) لتجنب التمييز بين الدول المتعاقدة .

(ح) لتحسين سلامة الطيران فى الملاحة الجوية الدولية .

(ط) لتشجيع تطور الطيران الدولى بوجه عام من كافة نواحيه .

وتحقيقا لتلك الاهداف خولت الاتفاقية المنظمة القيام بالعديد من الوظائف التى يمكنها من خلالها تأدية دورها المتعاظم فى خدمة الطيران المدنى .

ثالثا) العضوية فى المنظمة (١)

جميع الدول التى اشتركت وصدقت على اتفاقية شيكاغو تعتبر عضويتهم أصليه فى تلك المنظمة ،أما بالنسبة للدول التى تطلب الانضمام اليها فانه يتعين التمييز بين طائفتين وفقا لنص المادة ٩٢ من الاتفاقية .

١) دول تكتسب حق العضوية اذا قدمت طلبا بذلك الى حكومة الولايات المتحدة الامريكية ،وهى الدول الاعضاء فى الامم المتحدة والدول التى اشتركت مع الحلفاء فى الحرب العالمية الثانية ، أو تلك التى لزمت الحياد .. ويصير انضمام هذه الدول نافذا فى اليوم الثلاثين التالى لتقديم طلب الانضمام .

٢) الدول الاخرى التى لا تدخل ضمن الفئات المذكورة ، وهذه لاتكتسب حق العضوية الا اذا وافقت على قبولها الجمعية العامة للمنظمة باغلبية أربعة أخماس اعضائها وبالشروط التى تقررها ،على أن تؤخذ فى كل مرة موافقة كل دولة كانت محل غزو أو اعتداء أثناء الحرب العالمية الثانية من جانب الدول طالبة الاشتراك .

---

(١) راجع : الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى " المرجع السابق ص ١٠١٣ .

ويلاحظ أن التشدد فى قبول تلك الدول كأعضاء فى المنظمة يرجع الى أنها كانت فى الواقع بمثابة الدول الاعداء فى الحرب العالمية الثانية .. من هنا ندرك الحكمة التى من آجلها نص الاتفاق المعقود بين المنظمة والامم المتحدة فى مايو سنة ١٩٤٧م على أن الدول التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانية لدول الحلفاء لا تقبل أعضاء فى المنظمة الا بعد استيفائها الشروط الاربعة الاتية :

(أ) عدم اعتراض الجمعية العامة للامم المتحدة .

(ب) موافقة أى دولة كانت محل غزو أو اعتداء من جانب الدولة طالبة الاشتراك .

(ج) موافقة الجمعية العامة لمنظمة الطيران المدنى الدولى باغلبية أربعة أخماسها .

(د) ارتضاء الدولة طالبة الاشتراك للشروط التى تضعها الجمعية العامة للمنظمة طبقا لنص المادة ٩٣ من الاتفاقية

هذا وقد بلغ عدد الدول الاعضاء فى المنظمة عام ١٩٧٢ (١٢٧ دولة .

رابعا) الهيكل الداخلى للمنظمة (١)

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية بالاضافه الى بعض اللجان والمكاتب الاقليمية وهى :

---

(١) انظر : Colliard, op. cit. p. 581 et seq.

- الجمعية العامة .

- المجلس .

- الامانه العامة .

ونتناول بايجاز اختصاص كل جهاز من تلك الاجهزة .

(أ) الجمعية العامة : تعتبر الجمعية العامة بمثابة الجهاز العام للمنظمة ... وهي تكون من كافة الاعضاء ، وتجتمع مرة على الاقل كل ثلاث سنوات ،ويكون لكل عضو فيها صوت واحد .

وتختص الجمعية بتقرير سياسة المنظمة ،والنظر فى آية مسألة محالة اليها من المجلس ... كما تقوم بانتخاب أعضاء المجلس واعتماد الميزانية وكافة الوظائف الاخرى الغير منصوص عليها ضمن اختصاصات المجلس والتى يكون من شأنها حسن اداء المنظمة لوظيفتها .

والاصل أن قرارات الجمعية تصدر بالاغلبية العادية للاصوات الا آنة يستثنى من ذلك الحالات الثلاثة الاتية :

(أ) حالة النظر فى قبول عضوية احدى الدول التى كانت من الدول الاعداء أثناء الحرب العالمية الثانية .. اذ يشترط فى هذه الحالة موافقة أربعة اخماس الاصوات.

(ب) حالة تعديل الاتفاقية .. اذ يتعين موافقة ثلثى الاعضاء قبل عرض التعديل على الدول الاعضاء للتصديق عليه .

(ج) حالة اتخاذ قرار بنقل المقر الدائم للمنظمة .. حيث يتعين صدور هذا القرار بموافقة ثلاثة أخماس الدول الاعضاء على الاقل .

(ب) <u>المجلس :</u> اذاكانت الجمعية تعتبر هى الجهاز العام للمنظمة ،فان المجلس هو الجهاز التنفيذى لها ، وبالتالى فانه ـ من الناحية العملية ـ يقوم بتصريف كافة الشئون الجاريه لها .

فهو يقوم بتنفيذ سياسة الجمعية العامة .. ويتولى وضع المعايير الخاصة بالملاحة الجوية .. كما يقوم بتجميع ودراسة ونشر كافة التعليمات الخاصة بالطيران الدولى .. كما توجد له وظائف اخرى متعددة وردت على سبيل الحصر وهى وظائف قد تتعلق بارتباطه بالجمعية العامة وقد تكون خاصة بالمسائل الاجرائيه والادارية وقد ترتبط بمسائل الاشراف والتحقيق والبحث .

ويتكون المجلس من مندوبى ٢٧ دولة يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية ويتولى المجلس اختيار رئيسه الذى يعتبر بعد انتخابه موظفا دوليا لا يجوزله حق التصويت .

ويساعد المجلس فى وظائفه عدد من اللجان هى لجنة الملاحة الجوية واللجنة القانونية ،ولجنة النقل الجوى ،ولجنة المساعدة المشتركة الخدمات الملاحة الجوية ولجنة المالية .

(ج) <u>الامانة العامة</u> : وهى بمثابة السكرتاريه الدائمة للمنظمة ويرأسها أمين عام يعينه المجلس بحيث يكون مسئولا امامه ويعاونه عدد من لاموظفين الذين يتم تعيينهم بمعرفته وفقا للشروط الموضوعه فى هذا الشأن .

ويتمتع الامين العام وموظفى المنظمة بجميع الحصانات والامتيازات الممنوحة لمن يماثلهم من موظفى المنظمات الدولية العامة الاخرى .

ويلاحظ انه بجانب الاجهزة الثلاث المذكورة فانه يوجد للمنظمة عدد من المكاتب الاقليمية التى تعمل على تحقيق الربط بين المنظمة وبين الدول الاعضاء مثل مكتب الشرق الاوسط وشرق افريقيا بالقاهرة ومكتب افريقيا: فى داكار والمكتب الاوربى بباريس ومكتب الشرق الاقصى والمحيط الهادى ومقره بانجوك .. ومكتب امريكا الجنوبية ومقره ليما ، ومكتب امريكا الشماليه ومنطقة الكاريبى ومقرة مدينة مكسيكو .

خامسا) تقدير دور المنظمة

ذكرنا أن الهدف الاساسى لانشاء منظمة الطيران الدولية هو بصفة عامة السهر على تحقيق ماجاء باتفاقية شيكاغو والتى تشمل ." ضمان النهوض بالطيران المدنى بطريقة اكيدة ومنظمة ،وتحقيق انشاء خطوط النقل الجوى الدولى على أساس تكافؤ الفرص للجميع واستغلالها بطريقة اقتصاديه سليمة" .

واذا تتبعنا السياسة التى سارت عليها المنظمة لتحقيق هذا الهدف نجد أنها تسلك فى ذلك عدة طرق اهمها مايلى [١]:

(١) توحيد المبادىء والنظم المتصلة بالطيران المدنى :

وفى هذا الصدد نجد المنظمة تعمل على وضع اللوائح والانظمة المتصلة بالطيران.. كما تقوم باعداد مشروعات الاتفاقات التى توحد المعايير والنظم الدولية للطيران . وقد حققت المنظمة فى

---

(١) راجع : د. جعفر عبد السلام " المرجع السابق " ص ٥٥٤، وما بعدها.

ذلك نجاحا ملموسا حيث أقرت بعض النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران مثل تحديد شروط صلاحية الطائرات.. وقواعد تحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها .. وكذا النظم التى تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات كما توصلت الى وضع انظمة موحدة لخدمة الارصاد الجوية وللاشراف على حركة الطيران .وموجات الراديو (١).

(٢) تحقيق سلامة مرفق الطيران الدولى

ومن أجل ذلك تعمل المنظمة على أن تكون الطائرات دائما صالحة للاستخدام وبها كافة وسائل الامان والمساعدة والانقاذ والبحث عن الطائرات وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب .

وتساعد المنظمة الدول النامية فى انشاء وتسهيل وتحسين تلك الخدمات كما أنها تساعد فى تدريب موظفى تلك الدول للقيام بها ،وذلك عن طريق المعونة الفنية .

(٣) دراسة مشاكل الطيران المدنى والعمل على حلها

تأخذ المنظمة على عاتقها دراسة كافة المشاكل القانونية والفنية والادارية التى ترتبط بنشاط حركة الطيران لتذليلها كنفقات النقل بالبريد الجوى الدول .. ومسئولية الناقل الجوى عن المسافرين والبضائع .. والتعويض عن الاضرار التى تسببها الطائرات للاملاك والاشخاص الموجودين على سطح الارض .. التصادم الجوى . والتأمين الجوى والجمارك وغير ذلك من المشاكل .

---

(١) راجع :د. محمد حافظ غانم " المنظمات الدولية " المرجع السابق ص ٣٤٨ .

(٤) تسجيل الاتفاقيات المعقودة بين الدول الاعضاء

من الوسائل الهامة التى تتبعها المنظمة أيضا فى القيام بمهمامها العمل على تسجيل كافة الاتفاقيات المعقودة بين الدول الاعضاء أو بين خطوطها الجوية .. كما تقوم بتجميع كافة القوانين واللوائح الوطنية الخاصة بالطيران ،حتى أصبح لديها مجموعة قيمة تعتبر مرجعا لكل الدول الاعضاء .

(ب) حل المنازعات الدولية المتعلقة بالطيران

وتعمل المنظمة فى هذا الصدد بصفتها هيئة تحكيم يلجأ اليها الاطراف المتنازعة لتفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو ،أو أى اتفاقية طيران آخرى يكون منصوصا فيها على اعطاء المنظمة صراحة سلطة تفسيرها .

ويستبين لنا من عراض أهم نشاطات المنظمة ،أنها لا تأل جهدا فى سبيل الوصول الى الهدف الذى انشئت من أجله ،وقد حازت المنظمة كافة اعجاب المراقبين .. لما تؤديه من خدمات فى عالم الطيران لدرجة تستحق معها الثناء والتقدير .

***

القسم الرابـــع

المنظمات الاقليميـــة

Organisation Regionales

وتنقسم دراسة المنظمات الاقليمية الى فصلين :

الفصل الاول :

تعريف المنظمات الاقليمية ،والدور الذى تقوم به تلـــــك المنظمات .

الفصل الثانى

دراسة لأهم المنظمات الاقليمية فى عالمنا المعاصر

- جامعة الدول العربيـــة .
- منظمة الوحدة الافريقيـــة .
- المنظمات الاوربية .
- منظمة الدول الامريكية .

تمهيـــد

تعتبر المنظمات الاقليمية مظهرا من مظاهر التقارب والتعاون بين الدول المختلفة فى عصر التنظيم الدولى .. فعلى امتداد قارات العالم المختلفة نجد الدول المتجاورة وذات المصالح المشتركة اندفعت للتكتل فيما بينها داخل منظمات تأخذ الطابع الاقليمى ففى قارة أوربا نجد تكتلا يجمع بين دول أوربا الغربيه بهدف تنسيق جهود تلك الدول فى المسائل الاقتصاديه والاجتماعيه والدفاعية تمهيدا للوصول الى الوحدة السياسية فيما بينها.. كما كان للقومية العربية بوصفها مظهر الارتباط والتجانس والشعور بالانتماء لدى الشعوب العربية ، أثر كبير فى تجميع الدول العربية فى ظل ميثاق الجامعة العربية ، بهدف اقامة مجتمع سياسى عربى واحد يكون أقدر على التصدى للمشاكل السياسية والاقتصاديه والدفاعيه ،والتخلص من كافة أشكال الاستعمار الذى كان مسيطرا على مقدرات الوطن العربى .

كما تكتلت الدول الافريقية ،واغلبها دول حديثة الاستقلال فى ظل منظمة الوحدة الافريقية ،كى تواجه بها المجتمع الدولى كشخصية واحدة ،تدافع عن مصلحتها وثروتها الطبيعية ،وكى تقف بها بعيدا عن الحرب الباردة ،دون انحياز لجانب ضد الجانب الاخر فى الصراع الدائر بين الكتلتين المتنافستين .

وأيضا نجد دول القارة الامريكية قد تكتلت فيما بينها فى ظل منظمة الدول الامريكية ،تحدوها الغاية المشتركه فى تحقيق إقامة دولة اتحادية امريكية واحدة ،تجمع بين كافة دول القارة .

وهكذا يتبين لنا ان ظاهرة التكتل الاقليمى ،فى المجتمع الدولى المعاصر ،باتت تمثل - بحق - احدى السمات المميزة لهذا المجتمع ، وأصبح من الضرورى دراسة هذه الظاهرة باعتبارها الصيقة الصلة بفكرة التنظيم الدولى .

ولكن قبل أن نتناول دراسة أهم المنظمات الاقليمية ،يهمنا أن نلقى الضوء حول ما اذا كان من المصلحة الاعتراف بوجود تلك المنظمات فى اطار التنظيم العالمى ؟ أم أنه من الافضل الاقتصار على منظمة الامم المتحدة ،والاكتفاء بما تقوم به من نشاط من خلال وكالاتها المتخصصة ؟

الواقع أن هناك رايين فى هذا الصدد (١)

الرأى الاول

يعارض قيام المنظمات الاقليمية بحجة أن وجود تلك المنظمات خطر يهدد العالم بالانقسامات والتكتلات. وهذه والتكتلات تساعد على قيام الحروب ،مما يتعارض مع أهداف التنظيم العالمى ،كما أن التجربة السياسية أثبتت أن المنظمات الاقليمية كثيرا ما تؤدى الى نتائج غير مأمونة الجوانب حيث نرى فيها بعض الدول سياسة معادية لها والدليل على ذلك ، أن المحالفات العسكرية التى سبقت الحرب العالمية الاولى والثانية كانت من أهم الاسباب التى زادت من حدة التوتر الدولى ،ودفعت بالعالم الى الحرب . هذا بالاضافة الى أن انخراط الدول فى مثل تلك المنظمات الاقليمية ،يؤدى بالضرورة الى حصر اهتماماتها لتنفيذ التزاماتها الاقليمية على حساب مسئولياتها العامة التى تفرضها عليها المنظمات العالمية ،وهذا مما يضعف فكرة التنظيم الدولى ذاتها ،ويحد من تطورها وانطلاقها (٢)

---

(١) انظر :الدكتور محمد حافظ غانم " محاضرات عن جامعة الدول العربيه " معهد البحوث والدراسات العربيه ،سنة ١٩٦٥ص١٢-١٤

(٢) انظر: د. عائشة راتب "التنظيم الدولى - الكتاب الثانى".

الرأى الثانى :

يحبذ الاعتراف بالمنظمات الاقليمية ،لانه من الصعب انكسار الروابط الاقليمية التى تضفى على شعوب تلك المناطق ،الاحساس بالتضامن والشعور العميق بالمصالح المشتركة . واذا كان مطلوبا من الدولة في عصر التنظيم الدولى - أن تدخل مع سائر دول العالم في تنظيم واحد ،فمن البديهى والمنطقى أن يسمح لها بالدخول فى تنظيم اقليمى يجمع بينها وبين الدول المكونة للمنطقة الجغرافية التى توجد بها .. طالما كان الهدف من ذلك يتفق مع أهداف فكرة التنظيم الدولى - بصفة عامة - وهى المحافظة على السلام وتحقيق رفاهية شعوبها - ولاجدال أن هذه الاهداف يكون من الايسر على المنظمة الاقليمية تحقيقها بين مجموعة الدول الاعضاء نظرا لما يحيط قيامها من ظروف تعبر عن روح التضامن الاجتماعى بين الدول المشتركة فيها ،باعتبارها دولا متجاورة جغرافيا ،يحدوها جميعها سياسة حسن الجوار ،وتسعى الى التعاون فيما بينها فى كافة المجالات .(١).

واذا تعمقنا فى مضمون كلا الرأيين ، نجد أن الاتجاه الذى يعارض قيام المنظمات الاقليمية قد استهوته فكرة المنظمة العالمية باعتبار أن لها سحرا خاصا منذ سنة ١٩١٩،وأنه من الصعب التسليم بقدرة المنظمة الاقليمية على حل الكثير من المشاكل الاقليمية الحديثة ،خاصة ما يتعلق منها بالسلم والامن الدولى ،حيث أصبحت مثل تلك المشاكل تهم العالم كله ولم تعد قاصرة على الدول المعنية فقط ،حتى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية فانها لم تعد

---

(١) راجع : الاستاذ الدكتور - حافظ غانم ، المنظمات الدولية ،المرجع السابق ص ٢٧٤ .

محدودة النطاق ،وانما أصبحت انعكاسا للمشاكل التى يعانى منهـا المجتمع العالمى على اتساعه وتباينه .. هذا بالاضافة الى عجـز المنظمات الاقليمية عن التصدى لبعض المشاكل العالمية ؛ كمشكلة نزع السلاح ،وتحريم الاسلحة النووية ،وتنظيم البحار العامـة وتنظيم استعمال الجو والفضاء الخارجى .

فى حين نجد الاتجاه الذى يحبذ قيام المنظمات الاقليميـة ينظر الى تلك المنظمات على أنها فى بعض الاحيان قد تكون بديـلا أفضل للعالمية الشاملة ،بمعنى أنه بدلا من التركيز على كبر وعدم تجانس العالم الواسع ،فانه يمكن - فى نطاق اجزاء محدودة منـه ايجاد الاسس الثقافيه للولاء المشترك والتشابه الموضوعى للمشكلات القومية ،والوعى القائم بالمصالح المشتركة ،التى هى لازمة للاداء الفعال للمؤسسات المتعددة الاطراف " فالعالم بلغ درجة من الاختلاف والتعقد المربك ،والمسافات - الطبيعية ،والاقتصاديه ،والثقافيـة والادارية ،والنفسيه - بين شعوب الارض من كل اطرافها بلغت حـدا لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذى يدمـج كل هذه الاضداد فى مسئولية مشتركة عامة . أما فى حدود منطقـة معينة ،فالامر على النقيض ،فملاءمة الحلول الدولية للمشكـلات الحقيقية يمكن تنفيذها بذكاء ،وارتباطات الدول بعضها حيال بعـض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الادارة ،تباركها المواثيـق والروابط الواضحة القائمة على عنصر التبادل " (١).

ورغم التجربة التى خاضتها عصبة الامـم مع الاقليميـة وما اقترنت به المشروعات الاقليمية - فى ظل العصبة - من احـلاف تنافسيه كانت باعثة للحروب ،ورغم الذكريات التعيسة التى تسببت

---

(١) نقلا عن ا . ل . كلود : المرجع السابق صفحـة ١٦٣- ١٦٤.

فى انحلال العصبة والتى كانت لم تزل متقدة الجذوة [١] ،فـــان مؤتمر سان فرانسسكو كان عليه أن يفاضل بين الرأيين السابقيـن وبطبيعة الحال كان من العسير على المؤتمر أن يتجاهل وجهة نظـر تشرشل التى افصح عنها ابان الحرب بقوله " بأنه ينبغى وجـود مجالس اقليمية متعددة لها هيبتها ورفعة قدرها ولكنها فى نفس الوقت خاضعة للمنظمة العامة ،وأنه يتيعن على تلك المنظمـات أن تشكل الدعائم الجسيمة التى ترتكز عليها المنظمة العالمية فـى جلال وهدوء " [٢].

وفى نفس الوقت لم يكن المؤتمر ليرضخ للضغوط التى يتعـرض لها من دعاة الاقليمية الى الدرجة التى ينس فيها تجربة عصبـة الامم وينشىء " سابقة يتولد عنها تنافس بين المجموعات الاقليميـة على حساب الامن العالمى " .. من هنا حاول المؤتمر ايجاد صيغـة ملائمة للتوفيق بين الرأيين فجاء بحل وسط يشوبه الابهام والغمـوض فالميثاق فى صيغته النهائية تضمن الموافقة على اقامة المنظمـات الاقليمية ،ولكنه حوى نصوصا تبين أن الغرض من قيامها هو أن تكـون بمثابة ملاحق موصوله بالامم المتحدة ،كما أن نصوص الميثاق اخضعتها الى حد كبير لاشراف وتوجيه ورقابة المنظمة العالمية . وقد أكـد الميثاق على حقيقة أن الامم المتحدة ينبغى أن تكون هى الاعلـى روافق على انشاء المنظمات الاقليمية بشرط أن تكون انشطتها متلائمة مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها .. وقد ابدى الميثاق اهتمامـا بالغا بأن تكون الوكالات الاصغر خاضعة للامم المتحدة ومنسجمـة معها [٢]

---

(١) Churchill described his wartime thourht in these terms in a speech at the Hague on May 7, 1948, see Randclph S. Churchill, ed., Europe Unite (Boston : Houghton Mifflin, 1950), P. 314.

مشار اليه فى : ا ل كلود " المرجع السابق " ص ١٧٥.

راجع المواد ٥١ ، ٥٤ ، ١٠٣ من الميثاق .

غير أن الميثاق لم ينص على تعريف محدد للتنظيمات الاقليمية التى يعنيها ، مما قد يفتح السبيل الى اختلاف الرأى نحوها ، أو مما قد يسمح بتكتلات .. اقليمية لا تستند الى أساس سليم . بل وتتعارض مع فكرة التنظيم الدولى ذاتها ... من هنا اصبح من الضرورى وضع تعريف يحدد معنى المنظمات الاقليمية .. ثم بحث الدور الذى تقوم به تلك المنظمات فى اطار التنظيم الدولى.. وهذا ما سنتناوله فى الفصل الاول ، بينما نعرض فى الفصل الثانى دراسة لأهم المنظمات الاقليمية .

***

الفصل الأول

تعريف المنظمات الاقليمية والدور الذى تقوم به في اطار التنظيم الدولى

المبحث الاول

تعريف المنظمات الاقليمية

أوضحنا أن ميثاق الامم المتحدة ،رغم أنه أجاز قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية ،الا انه لم يضع تعريفا محددا لها (1) وقد كان اغفال الميثاق لمثلهذا التعريف سببا فى انقسام الفقه الدولى الى فريقين :

فريق يرى أنه من الافضل عدم وضع تعريف للمنظمات الاقليمية حتى يظل مفهومها عاما يمكن أن يندرج تحته كافة أنواع التكتلات أو الاتفاقات الاقليمية ،سواء تلك التى تضم دولا متجاورة جغرافيا أو تلك التى تضم دولا غير متجاوره جغرافيا ،وان كان لها مصالح مشتركة .. ومن الواضح أن هذا الرأى يؤدى الى اعتبار الاحلاف

---

(1) نصت المادة ١/٥٢ من الميثاق على أنه " ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعالج من الامور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا مادامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها" .

العسكرية ،سواء كانت فى شكل مواثيق عدم اعتداء أو معاهدات دفاع مشترك ، أو حتى معاهدات تكتل ،صورا من المنظمات الاقليمية [1] .

بينما يرى الفريق الاخر ضرورة تعريف المنظمات الاقليمية وتحديد عناصر قيامها ،حتى يمكن تلافي الخلط بينها وبين الصور الاخرى من صور التعاون الدولى .. ومن ثم فقد اشار البعض الى شرط التجاور بين الدول باعتباره الشرط الاساسى لقيام المنظمة الاقليمية ، ذلك أن : " الاتفاق الذى لايبنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الاعضاء ،يكون مجردا من العنصر الاقليمى ،وغير مقبول ،لانه يساعد على تقسيم العالم الى مجموعات من الدول المتنافسه تكون خطرا على السلام" .. ومن الصعب اعتبار مجرد قيام مجموعة من الدول بالدخول فى حلف عسكرى بمثابة انشاء منظمة اقليمية ،حيث أن الاتفاقات العسكريه تبنى دائما على الاعتبارات السياسية ،وكثيرا ما تكون تلك الاعتبارات مؤقتة بطبيعتها وتتعارض مع السعى لايجاد تنظيم عالمى شامل [2] .

اما البعض الاخر فلا يشترط التجاور لكى تكون المنظمة منظمة اقليمية .. وانما يكفى - من وجهة نظرهم - التقارب السياسى والايديولوجى واستهداف اغراض مشتركة ومصالح مترابطة خاصة بها ... سواء كانت تنتمى الى منطقة جغرافيه واحدة ،أو الى عدة مناطق متفرقة . ويترتب على هذا الرأى نتيجة هامة بالنسبة لحلف الاطلنطى . لان العضوية فيه لا تقتصر على دول شمال الاطلنطى

---

(١) انظر د. حافظ غانم - المنظمات الدولية - المرجع السابق ص ٣٠٩ .

راجع د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ،ص ٤١٠.

(٢) راجع : د. حافظ غانم " محاضرات عن جامعة الدول العربية المرجع السابق ص ١٨.

فقط ، وانما تشمل دولا أخرى من حوض البحر المتوسط وأمريكا.. اذن فهو ليس بالتحديد منظمة اقليمية من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن اعتباره اقليميا من الناحية السياسية والايديولوجية .

ونحن نرى ضرورة تعريف المنظمة الاقليمية وتحديد عناصر وجودها ،ولكن اذاكان الفقهاء قد اختلفوا حول تحديد العنصر الجوهرى لقيام تلك المنظمة سواء بالنسبة لعنصر الجوار أوالمصلحة المشتركة ،.. فاننا نرى ضرورة أن يتضمن تعريف المنظمة الاقليمية لهذين العنصرين مجتمعين .. اذ لايكفى أن يتوافر عنصرا واحدا منهما لاكتساب وصف المنظمة الاقليمية طبقا للمفهوم الذى اشار اليه ميثاق الامم المتحدة .. ومن ثم يمكن تعريف المنظمة الاقليمية على أنها " هيئة أو وكالة دائمة ، يتم انشاؤها بموجب اتفاق يعقد بين عدة دول مختلفة ،تترابط علاقاتها بروابط التضامن والجوار وتهدف بها حماية مصالحها ،وتنمية علاقاتها المتنوعه ،وحفظ السلم والامن الدولى فى منطقتها .. وذلك وفقا للاهداف والمبادىء التى تقوم عليها منظمة الامم المتحدة [1].

يتضح لنا من هذا التعريف أن العناصر الاساسيه الواجب توافرها لقيام المنظمة الاقليمية هى :

أولا) أن يتم انشاء تلك المنظمة بموجب اتفاق دولى له صفة الاستمرار والدوام.. على أن يحدد هذاالاتفاق الاجهزة التى

---

(١) راجع تعريفات أخرى للمنظمة الاقليمية لكل من د/حافظ غانم ،د. عائشة راتب فى مؤلفهما المنظمات الدولية الاقليمية والمتخصصة ص ٢٠ ،د . مفيد شهاب المرجع السابق ص ٤١١..وراجع بشىءمن التفصيل مفهوم المنظمة الاقليمية فى مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ،المنظمات الاقليمية ـ دار النهضة العربية ١٩٧٥ ـ ص ٣ وما بعدها .

يناط بها تأدية المهام التى تنشأ من أجلها المنظمة ،وعلى أن يعترف للمنظمة بالشخصية القانونية عند ممارستهالوظيفتها .

ثانيا) يتعين أن تكون الدول الاعضاء فى المنظمة الاقليمية دولا متجاورة جغرافيا .. بمعنى أن تكون الدول واقعه جميعا في نفس المنطقة الجغرافيه . لذا فان الاحلاف التى تنشأ بين دول غير متجاورة جغرافيا ،ويكون الغرض الوحيد لها غرضا عسكريا ..لاتعتبر منظمات اقليمية بالمعنى المفهوم .

ثالثا) يقتضى أن يجمع بين الدول أعضاء المنظمة الاقليمية عدة مظاهر دقيقة من الترابط والتضامن تستند الى وحدة الجنس أو الثقافة أو اللغة أو التاريخ المشترك .. ومن جهة أخرى يجمع بينها وحدة المصالح الاقتصاديه والاجتماعيه والثقافيه ،لأن الغرض من التنظيمات الاقليمية يقوم أساسا على التعاون فى الميادين الاقتصاديه والاجتماعيه والثقافيه ... وبعبارة أخرى التعاون فى سبيل رخاء أفراد الجماعة ،وبطبيعة الحال يدخل فى هذا الغرض التعاون لصد العدوان الخارجى .. غير أن هذا الهدف الاخير يجب الا يكون الغرض الوحيد من المنظمة كما سبق أن المحنا في الشرط السابق .

رابعا) وأخيرا يجب أن تكون الاهداف والمبادىء التى تقوم عليها المنظمة الاقليمية متفقة مع أهداف ومبادىء الامم المتحدة وأن يكون التعاون تاما بين المنظمة الاقليمية والمنظمة العالمية في كافة المسائل التى تتعلق بحفظ السلم والامن الدولى ، أى ، أن تكون هناك صلة بين الامم المتحدة والمنظمات الاقليمية .

المبحث الثانـــى

الدور الذى تقوم به المنظمات الاقليميـــة

فى اطار التنظيم الدولى

أوضحنا أن الهدف الاساسى من قيام المنظمات الاقليمية هـــو تعاون الدول المتجاورة ذات المصالح المشتركة لتحقيق اكبر قـــدر ممكن من الرفاهية الاقتصاديه والاجتماعيه والثقافيه لشعوبهـــا وصد ما يقع عليها من عدوان خارجى .

كما عرفنا أن ميثاق الامم المتحدة لم يمنع من قيام تلـــك المنظمات ،طالما كان القصد من انشائها ممارسة المسائل التـــى يكون العمل الاقليمى فيها صالحا ومناسبا ،وما دام نشاطها متفقـــا ومتلائما مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها .

وقد حرص الميثاق على الربط بين منظمة الامم المتحدة والمنظمات الاقليمية .. وقد جاء النص على ذلك فى الفصل الثامن منه .ويتلخص الدور الذى تقوم به المنظمات الاقليمية فى نطاق التعاون مع الامم المتحدة فى الاحكام التالية :

١) يتعين على الدول الاعضاء فى المنظمات الاقليمية ، بـــذل جهودها لتدبير الحل السلمى لمنازعاتها المحلية . عن طريق هـــذه المنظمات ... وذلك قبل عرضها على مجلس الامن (مادة ٢/٥٢).

٢) يجب على مجلس الامن أن يشجع الدول الاعضاء فى المنظمـــات الاقليمية لتسوية منازعاتها المحليه عن طريق تلك المنظمـــات سواء كان ذلك بناء على طلب من الدول المعنيه ،أو عن طريـــق

الاحالة اليها من المجلس نفسه (مادة ٣/٥٢).

٣) يجوز لمجلس الامن أن يستعين بالمنظمات الاقليمية فى أعمال القمع - كلما كانت ظروف الحال تدعو الى ذلك - ويكون الاجراء الذى تتخذه المنظمة الاقليمية فى هذه الحالة تحت اشراف ورقابة مجلس الامن ،وبوصفه صاحب الاختصاص الاصلى فى مثل تلك المسائل (١).

٤) لايجوز للمنظمات الاقليمية القيام بأى عمل من أعمال الردع أو القمع بغير اذن من مجلس الامن ،أى أنه لايجوز لها أن تباشر من تلقاء نفسها عملا من أعمال الردع أو القمع الا بعد الحصول على اذن من مجلس الامن يخولها القيام بذلك .

على أن التعاون بين المنظمات الاقليمية والامم المتحدة لايقتصر على كيفية تسوية المنازعات الدولية ،وانما يمتد هذا التعاون الى أوجه الانشطة الاخرى . سواء فى مجالات العلاقات الاقتصادية او الاجتماعية أو الثقافية .. وتكاد تكون السمة المميزة للتعاون فى هذه المجالات اشد ارتباطا واعظم اثرا فى وقتنا الراهن غاية الامر أن الميثاق لم ينص على تنظيم هذه العلاقة اكتفاء بالنص على المسائل ذات الطابع العالمى .. تاركا المسائل ذات الطابع المحلى لتحكمها الظروف والملابسات الخاصة بكل منها .

---

(١) تنص على ذلك المادة ٥٣ من الميثاق بقولها " يستخدم مجلس الامن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه .أما التنظيمات ،والوكالات نفسها فانه لايجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس .."

وضع الاحلاف العسكرية

تنص المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة على أنه " ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعى للدول • فرادى أو جماعات ،فى الدفاع عن انفسها ،اذا اعتدت قوة مسلحة على احد أعضاء الامم المتحدة ،وذلك الى أن يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدولى " •••• وقد استطاعت الدول الكبرى تطويع هذا النص والاستناد اليه فى انشاء احلاف عسكرية وقائية للدفاع عن نفسها ، كحلف الاطلنطى ،وحلف وارسو ،والحلف المركزى (حلف بغداد) وغيرها ••• وقد يثور التساؤل عن وضع هذه الاحلاف ومدى العلاقة بينهما وبين المنظمات الاقليمية ،ولا جدال أن هناك خلافا جوهريا بين الاحلاف العسكرية والمنظمات الاقليمية التى اشرنا اليها • لأن الاخيرة تقوم بين الدول المتجاورة بهدف تنمية العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدفاعية فيما بينها بينما الاحلاف العسكرية تنشأ بين دول ليست بالضرورة متجاورة جغرافيا كى تمارس نشاطا عسكريا بحتا ••• واذا كان من غير الجائز للمنظمات الاقليمية أن تتخذ عملا من أعمال الردع أو القمع الا بعد الحصول على اذن صريح من مجلس الامن بذلك ،فان الامر على خلاف ذلك بالنسبة للاحلاف العسكرية ،التى يمكنها القيام بعملياتها الحربيه دون الحصول مقدما على اذن من مجلس الامن • لما تستلزمه تلك العمليات من مبادرات فوريه وسريعة نتيجة الادعاء بتوافر حالة الدفاع الشرعى ••• على أن المادة ٥١ من الميثاق ،التى يجرى تفسيرها على أنها تسمح للاحلاف العسكرية باتخاذ تدابير الدفاع الشرعى ،تتطلب ضرورة عرض ما يتم اتخاذه من تدابير على مجلس الامن فورا ،وأن تلك التدابير لاتؤثر بأى حال فيما للمجلس بمقتضى سلطاته ومسئولياته المستمدة من احكام الميثاق من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الاعمال لحفظ السلم والامن الدولى أو اعادته الى نصابه ،أى أن مجلس الامن

يعتبر - وفقا لنص المادة ٥١ من الميثاق - رقيبا على ما تتخذه الاحلاف العسكرية من تدابير حربية .. غير أن هذه الرقابة اللاحقة يمكن أن تصبح عديمة الجدوى فى حالة استخدام احدى الدول الكبرى لحق الفيتو ... ومن ثم يمكن القول أن الاحلاف العسكرية يمكن أن تعمل بطريقة مستقلة ،وبعيدا عن أى رقابة من جانب الامم المتحدة وهذه النتيجة - فضلا عن أنها لا تتفق والاهداف التى يسعى لها التنظيم الدولى . فهى عامل من عوامل التوتر الدولى وتهديد السلم العالمى . ويمكن أن يتضح ذلك بجلاء اذا استعرضنا بايجاز أحكام كل من حلف شمال الاطلنطى وحلف وارسو (١)

---

(١) فيما يتعلق بحقيقة الاحلاف العسكرية ومدى انسجامها مع مبادىء التنظيم الدولى الاقليمى التى ارساها ميثاق الامم المتحدة، يشير الاستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان الى ذلك بقوله " أن ميثاق الامم المتحدة فى جملته - ابتداء من المقدمة وحتى الاحكام الواردة فى الفصلين السابع والثامن منه ،يهدف الى القضاء على فكرة استعمال القوة فى العلاقات الدوليه وتحريم حروب الاعتداء ،واذاكانت المنظمات الاقليمية ذات الاهداف السياسية والاقتصاديه والاجتماعيه والثقافيه لاتتعارض مع هذا الهدف الاساسى الذى يسعى اليه ميثاق الامم المتحدة، فان الامر بالنسبة للتنظيمات الاقليمية العسكريه على النقيض، لان هذه التنظيمات التى تعرف باسم الاحلاف العسكرية قد يؤدى انتشارها الى اضعاف نظام الامن الجماعى المقرر فى ميثاق الامم المتحدة، لما قد ينشأ عن هذا الانتشار من التنافس بين المناطق العسكريه المختلفة الأمر الذى قد ينتهى الى انقسام المجتمع الدولى الى معسكرات تزيد من حدة التوتر فى العلاقات الدوليه ،ومحاولة بسط نفوذها السياسى والعسكريه على المشكلات الدولية ،ليس فقط فى الحدود الاقليمية التى يقع فيها المعسكران المتنازعان ،بل أيضا على حلول المشكلات الدوليه التى تنشأ خارج هذه المناطق ،ولقد تأكدت هذه الحقيقة بعد أن واجه المعسكر الشرقى حلف شمال الاطلنطى بانشاء تكتل عسكرى مقابل له هو حلف وارسو ".
انظر مؤلف سيادته : المنظمات الاقليمية - المرجع السابق ص ٥٥

أولا) حلف شمال الاطلنطـــــى

(Ncrth Atlantic Treaty Organization(NATO)

أنشىء حلف شمال الاطلنطى بموجب معاهدة أبرمت فى ٤ ابريـــل سنة ١٩٤٩ بين كل من الولايات المتحدة الامريكية وكندا وبلجيكـــا والدانمرك وفرنسا وايرلندا وايطاليا ولكسمبرج وهولندا والنرويج والبرتغال وانجلترا ،وقد دخلت هذه المعاهدة مرحلة النفاذ فـــى ٢٤ أغسطس ١٩٤٩.

أهداف الحلف (١)

جاء بديباجة المعاهدة المنشئة للحلف قولها (يؤكـــــد أطراف هذه المعاهدة ايمانهم باغراض ميثاق الامم المتحدة ومبادئه كما يؤكدون رغبتهم فى العيش فى وئام مع جميع الشعوب وجميـــع الحكومات .

وقد عقدوا العزم على المحافظة على حرية شعوبهم وتراثهـم المشترك ومدنيتهم وفقا لمبادىء الديمقراطية وحرية الفرد وسلطان القانون .

وهم يسعون لاستقرار الاحوال ونشر الرفاهية فى منطقة شمـال الاطلنطى ،وقد صمموا على توحيد جهودهم للدفاع المشترك والمحافظـة

---

(١) انظر /د. طلعت الغنيمى فى التنظيم الدولى " المرجــع السابق "ص ١٩٠ وما بعدها .
- د. عبد العزيز سرحان " المنظمات الاقليمية " المرجـــع السابق ،ص ٥٤ وما بعدها .
- د. بطرس غالى (ميثاق شمال الاطنطى "المجلة المصريـــة =

على السلم والامن وبناء على ذلك وافقوا على أحكام هذه المعاهدة الخاصة بالدفاع عن منطقة شمال الاطلنطى ".

ولعلما يمكن استنباطه من هذه الديباجة أن الهدف الاساسى من اقامة الحلف هو ضمان الحماية العسكرية للدول المتعاقده والدفاع عن ايها ضد أى عدوان خارجى . ويؤكد ذلك ماجاء بالمادة الخامسة من الاتفاقية حيث اعتبرت أن أى هجوم مسلح على واحد أو اكثر من الدول الاعضاء - فى أوربا أو امريكا الشماليه - وكأنه هجوم عليهم جميعا.. كما أن أى اعتداء مسلح على دولة ما يلزم الدول الاخرى الاعضاء بمساعدتها ،وأن هذه المساعدات المتبادلة مبنيه على حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى المنصوص عليه فى المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة .

ولتحقيق هذا الهدف فقد التزمت الدول الاعضاء بالتزامات على المستوى الفردى والتزامات الى المستوى المشترك .(١).

فبالنسبة لالتزامات الدول الاعضاء على المستوى القومى ،فقد التزمت كل دولة بتقوية جيشها واسطولها البحرى والجوى ،وأن تبنى الاستحكامات على حدودها وغير ذلك من التدابير العسكريه التى يضمنها معنى التسليح .

= للقانون الدولى العدد السابع ص ١٢ وما بعدها .

Sibert.M. L'organisation du Traite de l'Atlanique Nord, orgines mecanisme, nature, R.G.D.I.P., 1956,P.177 et seq.

(١) راجع : د. طلعت الغنيمى ،المرجع السابق ، ص ١٩٢.

أما بالنسبة للالتزامات المشتركة فهى قيام الدول الاعضاء باعداد الخطط العسكرية المشتركة لمواجهة أى اعتداء مسلح، وتنظيم قوات الدول المتعاقدة وتوحيدها ، واعداد المعلومات والاحصاءات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة وامكانياتها الحربية ومقدار المجهود الحربى المشترك ، وتهيئة الخطط للمناورات المشتركة ، وبحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التى يمكن أن يطلب الى كل من الدول المتعاقدة أن تقدمها وقت الحرب الى قوات الدول الاخرى وبصفة عامة تلتزم الدول الاعضاء بتنظيم جميع التدابير اللازمة للاستعداد لحرب قادمة وتتولى كل ذلك لجنة شئون الدفاع .

المبادىء التى يقوم عليها الحلف

يقوم الحلف على عدة مبادىء أهمها :

(أ) أنه دفاعى بحت وليس الغرض منه العدوان على اية دولة .

(ب) أنه يعترف بأولوية منظمة الامم المتحدة ويخضع لمبادئها والتزاماتها .

(ج) أن الدول الاعضاء فيه التزمت بفض المنازعات التى يكونون طرفا فيها بالطرق السلمية ، وبكيفية لا تؤدى الى تعكير صفو السلم أو الامن الدولى ، ولا تناقض مبادىء العداله . كما التزمت بالامتناع عن التهديد أو استعمال القوة فى علاقاتها الدولية ، بأية كيفية لا تتفق مع أغراض الامم المتحدة [1].

---

(١) راجع نص المادة الاولى من الاتفاقية المنشئة للحلف والتى جاء بها : " تتعهد اطراف المعاهدة بناء على ما ورد فى ميثاق منظمة الامم المتحدة بان يعملوا على تسوية جميع المنازعات الدولية =

العضوية فى الحلف

الدول الاعضاء فى الحلف هى تلك الدول التى وقعت وصدقت على الاتفاقية المنشئة له ،ويجوز قبول دولة عضوا جديدا فى الحلف اذا توافرت الشروط الاتية [1]:

- أن تكون الدولة الراغبة فى الانضمام دولة أوروبية .

- أن تكون فى مركز يجعلها تساعد على تعزيز مبادئ الحلف وبمعنى آخر أن تسود فيها مبادئ الديمقراطيه وحرية الفردوسلطان القانون .

- أن تكون فى وضع يمكنها من المساعدة فى تعزيز المحافظة على السلم فى منطقة شمال الاطلنطى .

- أن يصدر قرار من الدول الاعضاء بالموافقة على قبول عضوية الدوله باجماع الاراء .

وقد أصبح عدد الدول الاعضاء فى الحلف خمس عشرة دولة هى: هولندا وبلجيكا ولكسمبرج والدانمرك والنرويج وفرنسا وايطاليا والبرتغال وانجلترا وكندا والولايات المتحدة الامريكية واليونان

= التى يكونون مشتركين فيها بطرق سلمية ،وبكيفية لاتؤدى الى تعكير صفو السلم أو الامن الدولى ،ولا تناقض مبادئ العدالة وان يمتنعوا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد أو استعمال القوة بأية كيفية لا تتفق مع أغراض الامم المتحدة."

(١) راجع نص المادة العاشرة من الاتفاقية المنشئة للحلف وانظر د. الغنيمى فى التنظيم الدولى ،ص ١٩٧.

وتركيا والمانيا الغربية وايسلندا ،ويجوز لكل دوله عضو - بعد انقضاء عشرين سنة من دخول الاتفاقيه مرحلة النفاذ - أن تتحرر من أحكامها بعد سنة واحدة من اخطارها لحكومة الولايات المتحدة بعدم ارتباطها بتلك المعاهدة (١).

الجهاز التنظيمي للحلف

يتكون الجهاز التنظيمي للحلف من مجلس وامانة عامة وعدد من اللجان العسكرية والاقتصاديه والمالية والثقافية .

ويتكون المجلس من مندوبين عن الدول الاعضاء هم وزراء الخارجية أو من ينوب عنهم ،ويجتمع في دورة انعقاد عاديه كل سنة ،كما يجتمع بناء على طلب اغلبية الدول الاعضاء ،ويمكن أن يجتمع اجتماعا غير عادى متى طلب ذلك أحد الاعضاء (٢).

---

(١) انظر : د. عبدالعزيز سرحان ، المرجع السابق ،ص ٥٦ .

ومن الجدير بالذكر ان فرنسا تقدمت بمذكرة مؤرخة ١٠مارس ١٩٦٦ لمندوبى الدول الاعضاء فى الحلف تخطرهم فيها بانسحابها من التنظيم العسكرى للحلف دون باقى أوجه النشاط الاخرى ،وبررت انسحابها أن الحلف لم يعد قادرا على مسايرة الظروف الدولية الحديثة التى تختلف اختلافا جذريا عن تلك التى كانت عليها وقت ابرام الحلف . وبناء على ذلك فقد انتقلت قيادة الحلف الى بروكسل بدلا من باريس . وراجع :

(٢) راجع Cclliard, C.A., op. cit., para, 471.

-Cclliard, op. cit., para. 468.

- Bowet, D.W., The Law of International Institutional Institutions, London, 1964, P.155.

- Peaslee, Amos J. Internationa, Governbetal Organizations, Constitutional Documents (The Hague, Martinus Nyhoff, 1956), Vol. II, P. 513 et seq.

الوضع القانونى للحلف

عرفنا أن الحلف أنشىء لكى يكون منظمة دفاعيه للدول الاعضاء وأن عضويته ليست مفتوحة لكافة الدول وانما هى مغلقة على الدول الاوربية التى يتوافر بالنسبة لها بعض الشرط . واذاكان الحلف يضم فى عضويته دولا غير أوربية -مثل الولايات المتحدة الامريكية وكندا - فقد قيل تبريرا لذلك ، ان المحيط الاطلسى بمثابة بحيرة تجمع بين الدول المطلة عليه ، والحلف بمثابة المنظمة الدفاعية عن تلك الدول ، أو على حد تعبير بعض انصاره ، " حلف يقوم على قومية اطلسيه " غير أن هذا التبرير لايجب أن ينسينا طبيعة الحلف العسكرية والدوافع الفلسفية والتاريخية التى ادت الى انشائه .

واذاكان المقام لايسمح لنا بالاسترسال فى بحث الدوافع الفلسفيه والتاريخيه لانشاء هذا الحلف ، الا أن ما نود أن نشير اليه هو الطبيعة القانونية لهذا الحلف ومكانه بين التنظيمات الاقليمية والواقع أنه منذ انشاء هذا الحلف الى اليوم والمناقشات الكثيرة والابحاث العديدة تدور من حوله ، حتى أصبح من العسير على الباحث ان يقطع برأى فيه . واذاتركنا جانبا المواقف السياسية لمن يعارضون هذا الحلف ويقولون عنه أنه مخالف لمبادىء الامم المتحدة. وانه لم يحل قضية السلام فى أوروبا خاصة وفى العالم عامة ، أو المواقف السياسية لمن يؤيدونه ويقولون عنه أنه لايخالف ميثاق الامم المتحدة نصا وروحا .. فلا يجب أن نغفل موقف رجال القانون من الحلف وارائهم فيه . ولا نجد هنا أفضل من الدراسة التى أوجز فيها الاستاذ الدكتور بطرس غالى موقف الفقه فى الوضع القانونى لهذا الحلف ، حيث يقول سيادته : أن بعض النقاد قالوا عن ميثاق الاطلنطى أنه اتفاقية اقليمية ، وأن واضعيه انفسهم ارادوا صياغته فى قالب الاتفاقية الاقليمية وعللوا ذلك بأمور منها[1].

---

(١) راجع : د.بطرس بطرس غالى" دراسات فى السياسة الدولية مكتبة الانجلو المصريه سنة ١٩٦١ ص١٤٤-١٤٩ وما بعدها.

١) أن ميثاق منظمة الامم المتحدة نص فى مادته الثانية والخمسين على أنه : " ليس فى هذا الميثاق مايحول دون قيام تنظيمات اقليمية " فكان من السهل على واضعى الحلف أن يعتبروه منظمة اقليمية ،لاسيما أن ميثاق منظمة الامم المتحدة ترك تعريف المنظمة الاقليمية .

٢) الفقرة الثانية من المادة الثانية والخمسين تقول: " على مجلس الامن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحليه بطريق التنظيمات الاقليمية .." وهذا تشجيع صريح على اقامة تلك التنظيمات . ومن مصلحة واضعى الحلف ،أن يستغلوا هذا الموقف الايجابى ازاء المنظمات الاقليمية ،ليبرروا ملاءمة حلفهم وخضوعه لمبادئ ميثاق الامم المتحدة وأغراضها .

٣) جامعة الدول العربيه ،ومنظمة الدول الامريكية ،ومنظمات الوحدة الاوروبية ،اعتبرت نفسها منظمات اقليمية وبررت ملاءمتها لاغراض الامم المتحدة بالاستناد الى احكام الميثاق فيما يتعلق بالمنظمات الاقليمية . فكان المتوقع أن يدرج حلف الاطلنطى ضمن هذه المنظمات .

٤) منطوق نصوص حلف الاطلنطى تحمل على الاعتقاد بأنه منظمة اقليمية . فنجد كلمة " اقليم " مكررة عدة مرات . ففى الفقرة الثالثة من الديباجة تجد عبارة " وهم يسعون لاستقرار الاحوال ونشر الرفاهية فى اقليم شمال الاطلنطى " وتتكرر بعد ذلك عبارة "اقليم شمال الاطلنطى " فى المادة السادسة ،والمادة العاشرة والمادة الثانية عشرة ،وكان من السهل على واضعى الحلف أن يذكروا كلمة " شمال الأطلنطى" دون أن يضيفوا اليها كلمة اقليم التى تدعو الى الإعتقاد بأن حلف الاطلنطى منظمة اقليمية .

٥) بعض الانتقادات الشيوعيه مبنية على أن واضعى الحلف أرادوا أن يجعلوه فى اطار الاتفاقيه الاقليمية ،لذلك فان البيانات التى اذيعت بطريقة وكالة تاس تقول : " حلف الاطلنطى لايمكن أن يعتبر اتفاقية اقليمية متمشية مع ميثاق الامم المتحدة لانه يضم بلادا لايمكن بأى حال أن تربطها صفة الاقليمية لتباعدها الجغرافى".

٦) المؤيدون لحلف الاطلنطى أنفسهم دافعوا عن اقليميته قائلين ان محيط الاطلنطى أصبح اليوم بمثابة بحيرة تقع على شواطئها أعضاء أسرة دولية واحدة. ".

ولهذه الاسباب أعتبر هذا الفريق من الفقهاء أن الحلف منظمة اقليمية تتفق مع مبادىء الامم المتحدة حسب مدلول المادتين ٥٢ر ٥٣ من الميثاق .

ويشير الدكتور بطرس غالى أن فريقا آخرا من الفقهاء يرى أن الحلف ليس منظمة اقليمية وذلك للاسباب الاتية :

١) أن الحلف لم يستند صراحة ولا ضمنا الى المواد ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ من ميثاق الامم المتحدة .

٢) أنه اذا قورن موقف ميثاق الحلف بموقف منظمة الدول الامريكية ازاء هذه المواد تبين ما يؤيد هذا القول ،فميثاق منظمة الدول الامريكية ينص صراحة فى مادته الاولى " وفقا لنظام الامم المتحدة ، تعتبر منظمة الدول الامريكية منظمة اقليمية" فهذه العبارة الواضحة لايوجد لها مثيلا فى حلف الاطلنطى .

٣) اذا قيل أن حلف الاطلنطى منظمة اقليمية ،كان الجواب على ذلك أن المنظمة الاقليمية ليس لها أن تقمع أى عدوان مسلح

الا بعد اذن من مجلس الامن ،ومن ثم فالاتحاد السوفيتى يستطيع باستخدامه حق الفيتو ـ أن يشل حلف الاطلنطى اذا اعتبر منظمة اقليمية ،وبذلك تبطل الحكمة من قيامه .

٤) المادة الرابعة والخمسون من ميثاق الامم المتحدة تؤكد سلطة مجلس الامن على المنظمات الاقليمية وتصرفاتها حيث تقول " يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الاعمال لحفظ السلم والامن الدولى بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية أو ما يزمع اجراؤه منها" فكان جميع الاستعدادات التى يقوم بها مجلس حلف الاطلنطى وجميع الخطط العسكرية التى تعدها قيادة الجيش الاطلنطى وجميع التدابير الاقتصادية والمالية التى تقوم بها الهيئات الاقتصادية المختصة ،بل جميع قراراته السرية ،يجب أن يكون مجلس الامن على علم تام بها وبما أن الاتحاد السوفيتى عضو دائم فى هذا المجلس فسيكون مدركا وعالما بكل هذا ،ومن ثم فليس من مصلحة حلف الاطلنطى أن يوصف بأنه منظمة اقليمية ،ولا يبقى الآن يعتبر محالفة خاصة مبنية على المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة .

غير أن هذا القول الاخير يجد تعارضا أيضا ـ فى رأى بعض الفقهاء ـ بين وضع الحلف وبين الامم المتحدة .. ففى رأى هؤلاء أن المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة تنص على أنه " لا تؤثر هذه التدابير (والمقصود بالتدابير هنا تلك التى يتخذها مجلس حلف الاطلنطى وأمثاله من المنظمات الاقليمية) بأى حال فيما للمجلس من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الاعمال لاعادة السلم والامن الدولى الى نصابه " . وهذا معناه أنه لابد من موافقة مجلس الامن للاستمرار فى التدابير التى تتخذها الدول بموجب حق الدفاع الشرعى . فاذا حدث أى اعتداء مسلح على احدى الدول الاعضاء فى حلف الاطلنطى ،واتخذت التدابير العسكرية اللازمة لصد هذا الاعتداء بموجب أحكام الضمان الجماعى الاطلنطى ،فلابد أن

تبلغ هذه التدابير على الفور الى مجلس الامن ،ولابد للاستمرار فيها من موافقة المجلس ،فاذا كان الاعتداء صادرا من الاتحاد السوفيتى أو احدى الدول المتحالفة معه ،فمن الطبيعى أن روسيا بما لهـــا من حق الفيتو سترفض الموافقة على هذه التدابير — من هنا فلامناص للدول أعضاء حلف الاطلنطى من سلوك أحد سبيلين :

— اما أن يقبلوا اختصاص مجلس الامن ويقفوا مكتوفى الايدى وفى هذه الحالة لايكون حلف الاطلنطى قد أدى الغرض منه .

— واما ألا يتقيدوا باختصاص مجلس الامن ويستمروا فى صـــد العدوان وفى هذا مخالفة صريحة لميثاق الامم المتحدة .."

وقد أراد واضعو الحلف تفادى هذا التناقض فجاء النص فـــى المادة الخامسة على أن التدابير التى تتخذ بموجب حق الدفـــاع الشرعى يجب أن تبلغ لمجلس الامن على الفور "وينبغى العدول عن مثل هذه التدابير متى اتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والامن الدولى .

ولا جدال أن الرأى القائل بأن الحلف ليس منظمة اقليميـــة بل هو مجرد تحالف عسكرى يدخل فى نطاق ما تنص عليه المادة ٥١ مـن ميثاق الامم المتحدة ، انما هو القول الاقرب الى الصواب فى رأينـــا غير أنه لابد أن نأخذ فى اعتبارنا أن رقابة مجلس الامن علـــى الاجراءات التى يتخذها هذا الحلف ،هى رقابة لاحقة ،ومن ثم فهـــى فى كل الاحوال عديمة الجدوى [1] وهذا ما يجعلنا نقول أن الاحـــلاف

---

(١) نقول بذلك لأن مجلس الامن سيكون مشلول الارادة فى اتخاذ أى اجراء لوقف تلك التدابير أو لتأييدها بسبب استخدام حق الفيتو المتوقع من كلا المعسكرين المتنافسين . ولعل ما يقول به الاستاذ الدكتور طلعت الغنيمى من أن هذا الحلف لايعدو أن يكون صورة مـــن

العسكرية يمكن أن تعمل بطريقة مستقلة ،وبعيداً عن أى رقابة من جانب الامم المتحدة ،خاصة اذا كانت تلك الاحلاف تشترك فيها دولا من ذوى المقاعد الدائمة فى مجلس الامن حيث تكون فى هذه الحالة عاملا من عوامل التوتر الدولى وتهديد السلام العالمى .

ثانيا : حلف وارسو

Warsaw Pact

أنشىء حلف وارسو فى ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ وقد جاء نشاء هذا الحلف على أثر انضمام المانيا الغربية الى حلف شمال الاطلنطى وأطراف الاتفاقية المنشئة لهذا الحلف هى كل من : البانيا . وبلغاريا والمجر والمانيا الشرقية وبولندا ورومانيا والاتحاد السوفيتى ،وتشيكوسلوفاكيا . وتتكون هذه الاتفاقية من ديباجة واثنتى عشرة من مادة تتضمن الاهداف والمبادىء التى يلتزمها اطرافها ،كما تتضمن الوسائل الفنية والالتزامات القانونية التى تم الاتفاق عليها .

أهداف حلف وارسو

يعتبر حلف وارسو نظاما دفاعيا إتفاقيا خارج ميثاق الأمم المتحدة ويستند على فكرة الدفاع عن النفس الفردى والجماعى طبقا لأحكام المادة (٥١) من ميثاق الامم المتحدة [١] والهدف منه هو

= صور سياسية توازن القوى ،هو ما يتفق والوضع الصحيح للحلف . انظر مؤلف سيادته " التنظيم الدولى " المرجع السابق، ص ٢٠٠ .

(١) انظر : د. عبد العزيز سرحان ـ المرجع السابق ـ ص ٨٨ .

استتباب السلام فى أوربا خاصة وفى العالم عامة ـ كما يصفه واضعوه ـ ومن ثم فسينتهى العمل به بمجرد قيام معاهدة أو منظمة أوروبية تجمع بين دول هذه القارة . دون نظر الى نظمها السياسية والاجتماعية وتوكل اليها مهمة صيانة السلام والامن الدوليين (١).

المبادىء التى يقوم عليها الحلف

يقوم الحلف على عدة مبادىء أهمها :

(أ) الخضوع لمبادىء الامم المتحدة وأهدافها : وقد نصت على ذلك مواد الاتفاقية فى اكثر من موضع .

فقد جاء فى الديباجة أن الاعضاء " مدفوعون بأهداف ومبادىء ميثاق الامم المتحدة فى سبيل زيادة تعزيز* وانماء الصداقة والتعاون والمساعدات المشتركة ،وتمشيا مع مبادىء احترام استقلال وسيادة الدول وعدم التدخل فى شئونها الداخلية ..." كما نصت المادة الاولى على أن الدول المتعاقدة " أخذت على عاتقها ـ وفقا لميثاق الامم المتحدة ـ عدم الالتجاء فى علاقاتها الدولية الى التهديدات بالقوة أو استعمالها وأن تحل الخلافات الدولية بالطرق السلمية حتى لا تعرض نفسها أو تعرض السلم الدولى للخطر . كما جاء بالمادة الرابعة أن الضمان الجماعى بين الدول المتعاقدة سوف يقوم على احكام الدفاع الشرعى استنادا الى نص المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة وأن " الخطوات المتخذه على أساس هذه المادة ستساهم فى صيانة الامن تمشيا مع ميثاق الامم المتحدة ،وهذه الخطوات ستوقف حالما يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لاقرار السلم والامن الدوليين وحفظهما " .

---

(١) انظر : د. بطرس غالى ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٨.

(ب) الأخذ بمبدأ التعايش السلمي [1] : ويستفاد هذا مما جاء بالديباجة حيث تقول أن الدول الاطراف تؤكد مرة أخرى " حاجتها الماسة الى انشاء نظام يكفل الضمان الجماعي في أوروبا مبني على اشراك كل الدول الاوروبية بصرف النظر عن نظمها الاجتماعية ، وعن نوع الحكومة فيها . وبذلك تجعل من الممكن توحيد مجهوداتها في صالح تأمين السلم في أوروبا " كما أشارت الى ذلك أيضا المادة التاسعة حيث تقول : " هذه الاتفاقية مفتوحة للدول الاخرى التي تعلن استعدادها لتنفيذ نصوصها بغية توفير السلام والامن لشعوبها كيفما كان الوضع الاجتماعي أو نوع الحكومة فيها "

العضوية في الحلف

الدول الاعضاء في الحلف هي تلك الدول التي وقعت الاتفاقية المنشئة له في ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ وقامت بالتصديق عليها ،كما أن الانضمام الى عضوية الحلف مباحة للدول الاخرى كيفما كان الوضع الاجتماعي أو نوع الحكومة فيها مادامت تعلن استعدادها لقبول أحكام هذه الاتفاقية لضمان السلام والامن لشعبها ،ويتم الانضمام لهذه الاتفاقية بموافقة كل الدول الاعضاء ويصبح الانضمام نافذ المفعول بعد ايداع وثائق التصديق لدى حكومة بولندا .

---

(١) من الجدير بالذكر أن هذا المبدأ جاء ذكره لاول مرة في المعاهدة التي تم ابرامها بين الصين الشعبية والهند بخصوص اقليم التبت في ٢٩ ابريل ١٩٥٤،ثم بدأ بعد ذلك يأخذ مكانه على نطاق واسع في العلاقات الدولية ،ومضمونه أن الدول يجب أن تتعامل وتتعاون وتتعاهد وتتبادل المنافع بغض النظر عن نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ،حتى لايكون اختلاف الايديولوجيات سببا يحول دون التعامل الدولي .

انظر . د. بطرس غالي - المرجع السابق - ص ١٧٠.

ولا يجوز للدول الاعضاء التحلل من الالتزامات الملقاه على عاتقهم الا بعد عشرين سنة من سريان الاتفاقية ،فاذا لم يعلن أحد الاطراف رغبته فى الغائها قبل سنة من نهاية فترة المعاهدة فانها تسرى لمدة عشر سنوات أخرى .

التزامات الدول الاعضاء(١)

تتلخص الالتزامات الملقاه على عاتق الدول الاعضاء فى الحلف فيما يأتى :

- تسوية المنازعات بالطرق السلمية ..
- العدول عن استخدام القوة فى العلاقات الدولية .
- المساهمة فى سائر الجهود الدولية لضمان المحافظة على السلم والامن الدولى خاصة ما تعلق منها بتخفيض الاسلحة .
- اتخاذ سائر الاجراءات الضرورية لتعزيز المقدرة الدفاعية للدول الاعضاء للمحافظة على وحدتها الاقليمية وصد العدوان .

فى حالة التهديد بهجوم مسلح على بعض الدول الاطراف ، فعلى الدول الاعضاء أن تتشاور فورا وذلك لتنفيذ المساعدة المتبادلة .

- تلتزم كل دولة عضو بتقديم المساعدة الفورية للدولة العضو المعتدى عليها ،وتقدم هذه المساعدة من جانب الدول الاعضاء منفردة أو بصورة جماعية ،وتشمل هذه المساعدة العون العسكرى .... " ويمتد هذا التعاون العسكرى ليشمل المساعدات التى تحتاجها حكومة احدى الدول الاعضاء للقضاء على حركات التمرد والثورة

---

(١) انظر : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ،ص ٨٩.

الداخلية ،حيث يمكن فى هذه الحالة الاستعانة بقوات الحلف الموجودة على اقليم هذه الدولة " (١).

الجهاز التنظيمى للحلف (٢)

ذكرنا أن الدول الاعضاء ،فى حلف وارسو ،تعهدت بالتشاور فيما بينها .. وهذا التشاور لايكون فقط فى المسائل العسكرية وانما أيضا فى كل المسائل الدولية الهامة التى تتصل بمصالحهم المشتركة المادة (٣) ولتأكيد أهمية التشاور بين الدول الاعضاء ،فقد أنشأت المعاهدة هيئة استشاريه حكومية هى " اللجنة الاستشاريه السياسية le Comite Consultatif Politi) وتتكون هذه اللجنة من ممثلين عن حكومات الدول الاعضاء . ومن حق هذه اللجنة أن تنشئ أى هيئة فرعيه اذا وجدت ضرورة تدعو الى ذلك ،وقد أنشأت فعلا لجنة دائمة مقرها موسكو وذلك لمتابعة الشئون السياسية الدولية ،وتقديم توصيات بشأنها فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية السياسية كما أنشأت سكرتاريه للحلف مقرها موسكو وتمثل جميع الاعضاء فى هذه السكرتاريه التى يوجد على رأسها سكرتير عام للحلف ، والى جانب ذلك فقد أنشأت المعاهدة قيادة عسكرية مشتركة للدول الاعضاء التى من مهامها توزيع القوات المسلحة الخاصة بالحلف على اقاليم الدول الاعضاء - وفقا لحاجات الضمان الجماعى المتبادل - بالاتفاق بين هذه الدول .

---

(١) انظر : المرجع السابق ،نفس الموضع .

(٢) انظر : د. الشافعى بشير - المنظمات الدولية - الاسكندرية ١٩٧٤ ص ٣٣٠ - ٣٣١.

الوضع القانوني للحلف :

يتضح لنا من عرض أهم أحكام حلف وارسو ، أن هذا الحلف - شأنه شأن أي حلف دفاعي - قد جعل من الخطر المشترك قضية مشتركة ومهمته الاولى هي الدفاع عن الدول الاعضاء ضد أي عدوان خارجي واذا كان واضعوا اتفاقية الحلف قد قصدوا به أن يكون جزءا من نظام الامن الجماعي طبقا لميثاق الامم المتحدة ، وذلك بصريح نص المادة الرابعة من الاتفاقية التي اشارت الى المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة .. الا أن وضع الحلف من الناحية القانونية يمكن أن ينطبق عليه كل ما سبق أن ذكرناه بخصوص حلف الاطلنطي [1].

***

(١) راجع بخصوص هذا الحلف :

Colliard, op. c t., P. 486.

الفصل الثانـي

دراسة لأهم المنظمات الاقليميـة

سوف نتناول فى هذا الفصل دراسة المنظمات الاقليمية الاتية :

- جامعة الدول العربية .
- منظمة الوحدة الافريقية .
- المنظمات الاوربية .
- منظمة الدول الامريكية .

وسنخصص لكل منها مبحث مستقل :

المبحث الأول

جامعة الدول العربيـــة

ظروف انشاء جامعة الدول العربية (1)

اذا استرجعنا الاجراءات التاريخية التى أدت الى انشاء ـ

---

(1) راجع فى الجامعة العربيه بصفة عامة كل من :
د. محمد حافظ غانم " محاضرات عن جامعة الدول العربيـة" معهد البحوث والدراسات العربيه سنة 1965.
د. كمال الغالى " ميثاق جامعة الدول العربيه " رسالة دكتوراه ،جامعه القاهرة 1948 .
د. محمد طلعت الغنيمى " نظرات فى العلاقات الدولية العربية الاسكندرية 1970 . وأيضا لسيادته الغنيمى فى التنظيم الدولى المرجع السابق ص 1039 وما بعدها .

جامعة الدول العربية ،لوجدنا تلك الاجراءات قد بدأت بخطاب القساه انتونى ايدن وزير الخارجية البريطانية يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٤١م أمام مجلس العموم البريطانى جاء به " ان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الان ،ومن أجل تحقيق هذا التقارب يعولون على مساعدتنا • ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لايمكن أن يظل بلا استجابه ،وأنه ليبدو لى من الطبيعى ومن العدل أن تتدعم العلاقات الثقافيه والاقتصاديه والسياسية بين البلاد العربيه ،وأن حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة ، لأى خطة تتمتع بتأييد الرأى العام العربى لها" •

ثم توالت بعد ذلك التصريحات من جانب الحكومة البريطانية لتأييد هذا الاتجاه •• ففى تصريحين صدرا فى ١٩ مارس سنة ١٩٤٢، ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٣ كرر وزير الخارجية البريطانية ما سبق أن أعلنه وذكر أن بريطانيا تتعاطفمع كل حركة تنشأ بين العرب لدعم وحدتهم السياسية والاقتصاديه والثقافيه على أن تأتى المبادأة من جانب العرب انفسهم •

ومن المثير للعجب أن تصدر تلك التصريحات من بريطانيا ،وهى الدولة التى كان لها — فى ذلك الوقت.. اليد الطولى فى مصادر الشعوب العربيه ،والتى كانت تقف دائما؛ حائلا دون الوحدة العربية غير أن ما يساورنا من عجب لايلبث أن يتبدد اذا أدركنا المغزى الحقيقى الذى كانت تقصده السياسة البريطانية من وراء تلك التصريحات ،••خصوصا اذا أخذنا فى الاعتبار ألاوضاع السياسية

— الدكتورة عائشة راتب " التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى" المرجع السابق ص ١٥ وما بعدها •

— الدكتور عبد العزيز سرحان " المنظمات الا سيمية " المرجع السابق ص ٩١ وما بعدها •

الدولية التى كانت سائدة فى ذلك الحين :

- فمن جهة ،كانت الحرب العالمية الثانية تجر علىبريطانيا العديد من الكوارث والصعوبات .. الامر الذى دفعها الى محاولة كسب ود العرب عن طريق التلويح لهم بالمساعدة فى تكوين اتحاد عربى يجمع شملهم .. وكان فى اعتقاد بريطانيا آنئذ أنها ستكون مسيطرة على هذا الاتحاد ،وبالتالى ستشتد قبضتها على الدول العربية وتأمن عدم زوال نفوذها .

- ومن جهة ثانية ،امتد نفوذ كل من امريكا وروسيا الى العالم العربى ،فامريكا حصلت على امتياز آبار البترول بالمملكة العربيه السعودية ،وروسيا بدأت تنظم انتشار الحركات الشيوعية فى البلاد العربية ،وكان هذا التطور اشد ما تخشاه بريطانيا ،ومن هنا جاءت رغبتها لتشكيل اتحاد يجمع بين الدول العربيه كى يقف امام امتداد النفوذ الامريكى والروسى ،بينما تكون هى صاحبة النفوذ على هذا الاتحاد لتكون صاحبة الكلمة الاخيرة فى حلبة التنافس الاستعمارى .

وأيا ما كان الحافز الذى أدى ببريطانيا الى اعلان تأييدها لحركة الوحدة العربية - وهى صاحبة النفوذ الفعلى على مقدرات الوطن العربى فى ذلك الوقت - فقد كان من الكياسة أن ينتهز العرب تلك الفرصة ويحققوا الحلم الذى طالما راودهم طويلا .. فبادرت مصر الى دعوة الدول العربيه لاجراء مشاورات بشأن الوحدة العربية وقد بدات تلك المشاورات أول الامر بين مصر والعراق ،ثم بينهما وبين باقى حكومات الدول العربيه ،وتمخضت هذه المشاورات عن اتجاهين :

- اتجاه يدعو الى انشاء اتحاد فيدرالى أو على الاقل كونفيدرالى ،وهذا الاتجاه يعبر عن وجهة نظر الحكومة العراقية والاردنية .

- واتجاه يدعو الى التعاون فى كافة المجالات على أساس من السيادة والاستقلال والمساواة ،وهذا الاتجاه يمثل وجهة نظر كل من لبنان وسوريا والمملكة العربيه السعوديه واليمن .

أما مصر فقد بقيت بعيدة عن مشايعة أى من الاتجاهين بصفتها الطرف الذى اشترك فى سائر اللقاءات العربيه الثنائية .

وقد انتهت المشاروات على أن تقوم الحكومة المصرية بالدعوة الى عقد لجنة تحضيرية لوضع الصيغة المامولة للتعاون العربى .

وخلال الفترة من ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٤ الى ٧ اكتوبر-اجتمعت اللجنة التحضرية فى الاسكندرية .. وبعد الاجتماعات والمناقشات الحادة وافقت اللجنة التحضيرية على وثيقة سميت بيروتوكول الاسكندرية الذى تضمن الخطوط العريضة للنظام القانونى للتنظيم العربى المقترح وأهدافه ومبادئه .

وفى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ انعقد المؤتمر العربى العام بمدينة القاهرة بحضور ممثلى كل من مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الاردن والسعوديه وتمت الموافقة على الميثاق ،ثم تصدق عليه بعد ذلك من قبل تلك الدول ليدخل فى دور التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو سنة ١٩٤٥ (١). وسنتعرض فيما يلى لشرح أحكام ميثاق الجامعة من

---

(١) تم التصديق على الميثاق واودعت وثائق التصديق لدى الامانة العامة لجامعة الدول العربيه فى التواريخ التاليه : شرق الاردن فى ١٠ ابريل ١٩٤٥ ،مصر فى ١٢ ابريل ١٩٤٥ ، المملكة العربية =

حيث العضوية ،والاهداف والمبادئ التى تقوم عليها ،وأجهزتهـــــا والتطورات التى لحقت بها وأخيرا تقديرالدور الذى تقوم به •

أولا) نظام العضوية فى جامعة الدول العربية

تنص المادة الاولى من ميثاق الجامعة على أن " تتألف جامعة الدول العربيه من الدول العربيه المستقلة الموقعه على هذا الميثاق ولكل دولة عربيه مستقله الحق فى أن تنضم الى الجامعه • فـــاذا رغبتفى الانضمام ،قدمت طلبا بذلك يودع لدى الامانة العامةالدائمة ويعرض على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب " •

ويستفاد من هذه المادة أن العضوية فى جامعة الدول العربية تنقسم الى عضوية أصليه وعضوية بالانضمام •

(أ) العضوية الاصليـة :

وهىالتى تثبت للدول العربيه المستقلة التى وقعت الميثـاق عند ابرامه ،ثم صدقت عليه وهى : مصر وسوريا والعراق والمملكـــة العربيةالسعودية ،والاردن ولبنان واليمن •

(ب) العضوية بالانضمام :

وهى تثبت لكل دولة عربيه مستقله ترغب فى الانضمام ويشترط فى هذه الحالة توافر الشروط الاتيـة :

= السعودية فى ١٦ ابريل ١٩٤٥ ،العراق فى ٢٥ ابريل ١٩٤٥م لبنان فى ١٦ مايو ١٩٤٥ ،اليمن فى ١٩ مايو ١٩٤٥ ،سوريا فى يـوم ٩ فبراير ١٩٤٦•

- أن تكون الدولة التى ترغب فى الانضمام الى الجامعة العربية دولة عربية .

- أن تكون مستقلة .

- أن تتقدم بطلب الرغبة فى الانضمام الى الامانة العامة على أن يتضمن هذا الطلب تعهدها بقبول أحكام ميثاق الجامعة ، دون قيد أو شرط .

- أن يوافق مجلس الجامعة على قبولها بالاجماع (١).

وقد تحققت هذه الشروط لأربع عشرة دولة انضمت الى الجامعة وهى ليبيا ، والسودان ، والمملكة المغربية ، وتونس ، والكويت والجزائر ، واليمن الديمقراطية ، وسلطنة عمان ، واتحاد الامارات العربية ، والبحرين ، وقطر ، والجمهورية الاسلامية الموريتانية وجمهورية الصومال الديمقراطية وجزر القمر . وبذا أصبح عدد الدول الاعضاء بالجامعة العربية واحد وعشرين دولة خلاف فلسطين التى وافق مؤتمر الرؤساء العرب فى اجتماعه بالدار البيضاء على تمكين الوفد الفلسطينى من التمتع بالعضوية الكاملة داخل الجامعة .

---

(١) اختلفت الاراء بخصوص قاعدة الاجماع الواجب توافرها لقبول عضو جديد بالجامعة العربيه ، فيقول البعض بضرورة الاجماع ويكتفى البعض الاخر بالاغلبية .

راجع فى ذلك : د. حافظ غانم ص ١٩٧ ، د. عائشة راتب صفحة ٢٩ د. عبد العزيز سرحان " المنظمات الاقليمية " ص ٩٨ ، د. جعفر عبد السلام ص ٦٩٩ ، د. مفيد شهاب ص ٤٢٨ .

انتهاء العضوية (١)

تنتهي العضوية لجامعة الدول العربيه باحد وسلتين :

- اما بالانسحاب ،حيث يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط ابلاغ مجلس الجامعه بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة ومن الملاحظ أن الدولة المنسحبة في هذه الحالة تظل مقيدة بالتزاماتها الناتجة عن عضويتها خلال هذه الفترة ،الا في حالة ما اذا كان انسحابها احتجاجا على تعديل الميثاق .

- واما بالفصل ،حيث يجوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التي لا تقوم بتنفيذ التزاماتها منفصلة .. وفي هذه الحالة يتعين أن يصدر قرار مجلس الجامعه بالاجماع - باستثناء صوت هذه الدولة .

ومما تجدر الاشارة اليه أنه لم يحدث في تاريخ الجامعة ،أي حالة من حالات الانسحاب أو الفصل . (٢)

ثانيا) الاهداف والمبادىء التي تقوم عليها جامعة الدول العربية

انشئت الجامعة العربية كي تحقق بعض الاهداف ولتحقيق تلك الاهداف كان لابد من النص على بعض المبادىء التي تحكم عمل

(١) راجع : د. بطرس غالي " فقدان العضوية في جامعة الدول العربيه " بحث منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي صفحة ١٢٣ وما بعدها.

(٢) من الجدير بالذكر أنه عقب ابرام اتفاقية كامب ديفيد بين مصر واسرائيل فقد اتخذت الجامعة العربية قرارا بتجميد عضوية مصر بالجامعة ونقل مقر الجامعة الى تونس بدلا من القاهرة وما زال هذا القرار قائما حتى الآن .

الجامعة العربيه وسوف نتناول أولا أهداف الجامعة ثم نشير ثانيا الى المبادىء التى تقوم عليها .

١) أهداف الجامعة العربية (١)

يمكن اجمال الاهداف التى انشئت من اجلها الجامعة على النحو التالى :

(أ) صيانة استقلال الدول الاعضاء :

وقد ورد النص على هذا الهدف فى المادة الثانية من الميثاق حيث جاء بها أن الغرض من الجامعة " توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ،وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربيه ومصالحها " ويستهدف هذا النص العمل على تنسيق مختلف سياسات الدول العربية حتى تظهر كتلة سياسية متماسكة فى مواجهة المجتمع الدولى ،وبالتالى يدعم هذا الموقف من استقلالها ..ويقف حائلا ضد الاطماع الاستعمارية .

(ب) تحقيق التعاون فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

وقد جاء هذا الهدف فى المادة الثانية من الميثاق حيث نصت على انه من أغراض الجامعة أيضا تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقا بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها فى الشئون الاتيه ثم عددت المادة ست شئون مختلفة هى باختصار : الشئون الاقتصاديه ،المواصلات

---

(١) انظر : د. عائشة راتب ،المرجع السابق ص٢٦ وما بعدها .

الثقافة ، الجنسية ، الشئون الاجتماعية ، والشئون الصحية .

غير أن هذا التعداد لم يرد على سبيل الحصر ، وانما جاء على سبيل المثال .. لان جامعة الدول العربيه منظمة اقليمية ذات أغراض عامة (١).

(جـ) تنسيق علاقات الدول الاعضاء مع بقية دول العالم :

يدخل ضمن أهداف الجامعة العربيه العمل على تنسيق علاقات الدول العربيه كمجموعة مع بقية دول العالم .. وقد اشارت الى ذلك المادة الثالثة من ميثاق الجامعة بقولها : أن من مهام الجامعة ، " تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الامن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية " .

٢) المبادىء التى تقوم عليها الجامعة العربية (٢).

تقوم الجامعة العربية على عدة مبادىء أهمها :

(أ) المساواة بين الدول الاعضاء :

ويستفاد هذا المبدأ من نصوص الميثاق التى تنص على المساواة فى القيمة القانونية لاصوات الدول الاعضاء والتمثيل

---

(١) انظر : د.مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٢٣ .

(٢) انظر المرجع السابق ، ص ٢٨ - ٢٩ .

المتساوى فى أجهزة الجامعة والتناوب فى رئاسة مجلس الجامعة .

(ب) عدم المساس بسيادة الدول الاعضاء :

وهذا المبدأ أشارت اليه مقدمة الميثاق ،والمادة الثانية منه ،وأيضا المادة السابعة التى قررت عدم التزام الدولة العضو بقرار مجلس الجامعة الا اذاكانت قد وافقت عليه ،وعلى أن تنفيذ القرار يتم وفقا للنظم الاساسية فى كل دولة من الدول الاعضاء .

(ج) عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الاعضاء :

وقد نصت على هذا المبدأ المادة الثامنة من الميثاق بقولها " تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة ،نظام الحكم القائم فى دول الجامعة الاخرى ،وتعتبره حقا من حقوق تلك الدول وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يؤدى الى تغيير هذا النظام .

(د) فض المنازعات التى تنشأ بين الدول الاعضاء بالطرق السلمية :

تنص المادة الخامسة على هذا المبدأ بقولها " لايجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو اكثر من دول الجامعة فاذا نشب بينهما خلاف لايتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أوسلامة اراضيها ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف كان قرار عندئذ نافذا وملزما "

(هـ) دفع الاعتداء عن الدول الاعضاء :

وهذا المبدأتنص عليه المادة السادسة من ميثاق الجامعة التى

تقرر أنه اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه ،فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس فورا . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء من احدى دول الجامعة ،فانه لايدخل فى حساب الاجماع ،رأى الدولة المعتدية . واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ،فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ،واذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لاية دول من أعضائها أن تطلب انعقاده .

ثالثا) أجهزة الجامعة العربية

أنشأ ميثاق الجامعة العربيه ثلاثة أجهزة هى :

مجلس الجامعة - الامانة العامة - اللجان الفنيه ..ونتناول كل جهاز من تلك الاجهزة على النحو التالى :

(أ) مجلس الجامعة العربية

يعتبر مجلس الجامعة بمثابة الجهاز الرئيسى لها ،ويختص بالاشراف على كل ما يدخل فى أنشطة الجامعة .. ويتشكل من ممثلى الدول الاعضاء فى الجامعة ومن مندوب فلسطين الذى يتم اختياره بمعرفة المجلس ،ولم يحدد الميثاق عددا معينا لمندوبى كل دولة ،كما لم يشترط شغلهم لوظائف معينة فى بلادهم ،وانما ترك تحديد عددهم واختيارهم للسلطة التقديرية لكل دولة عضو [1].

---

(١) انظر : د. حافظ غانم ،المرجع السابق ،ص ٥٦ .

ومن الجدير بالذكر أن عدم النص على مستوى التمثيل فى مجلس الجامعة يعتبر - فى رأى بعض الفقهاء - من الصياغات الحكيمة =

وينعقد المجلس انعقادا عاديا مرتين فى العام فى كل من شهرى مارس واكتوبر ،وينعقد فى دورات غير عاديه - كلما دعت الحاجة الى ذلك .. بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .

والاصل أن المجلس يعقد اجتماعاته فى المقر الدائم لجامعة الدول العربيه بالقاهرة ،الا أنه من الجائز أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه ،ويعتبر انعقاد المجلس صحيحا اذا حضرة ممثلون لاغلبية الدول الاعضاء . ويتناوب ممثلو دول الجامعة رئاسة المجلس فى كل دور انعقاد عادى على أساس الترتيب الهجائى لاسماء الدول الاعضاء.

وتوجه الدعوة الى ألاجتماع من الامين العام الذى عليه أن يحضر بنفسه أو من ينيبه جلسات المجلس جميعها .

ويبدأ المجلس جلساته بالموافقة على مشروع جدول الاعمال ثم يتم توزيع الاعمال الواردة بالجدول على اللجان الفرعية المشكلة داخله وهى وفقا للنظام الداخلى للمجلس : لجنة الشئون السياسية ولجنة الشئون الاقتصاديه ،ولجنة الشئون الاجتماعيه والثقافيه ،ولجنة الشئون الماليه والادارية ،ولجنة الشئون القانونية .

أحكام التصويت داخل المجلس

الأصل فى نظام التصويت فى المجلس هو الأخذ بقاعدة الاجماع فاذا اتخذ المجلس قرارات بأغلبية الاراء فانها - كقاعدة عامة - لاتلزم الا من يقبلها [1] واستثناء من هذا الاصل يجوز الاخذ بقاعدة الاغلبية البسيطة أوالموصوفة فى بعض المسائل.

= التى تميز بها ميثاق الجامعة فى هذا الصدد،لانه يسمح بأن تكون هناك جدية فى التقدير تتمشى مع مقتضيات وظروف العلاقات العربيه والاحداث العالمية التى يدعى المجلس لمناقشتها ،راجع د. عبد العزيز سرحان ،المرجع السابق ،ص ١٠٧ .

(١) راجع المادة السابعة من ميثاق الجامعة .

فيكتفى بأغلبية الثلثين عند تعيين الامين العام للمنظمة وأيضا عند تعديل الميثاق . كما يكتفى بأغلبية الاراء عند اتخاذ المجلس قرارا فى المسائل الاتية :

- شئون الموظفين .
- اقرار ميزانية الجامعة .
- وضع النظم الداخليه لكل من المجلس واللجان والامانة العامة
- تقرير فض أدوار الاجتماع .

كما يكتفى بصدور القرار بالاغلبية فى حالات توسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين اية دولة أخرى من دول الجامعة ، أو غيرها ، للتوفيق بينهما (١) .

اختصاصات مجلس الجامعة :

يختص مجلس الجامعة بكل ما من شأنه يدخل فى نطاق تحقيق الاهداف المنصوص عليها بالميثاق .. وعليه أن يتخذ من التوصيات أو القرارات ما يقتضى اتخاذه لتحقيق تلك الاهداف .. وعلى على وجه الخصوص النهوض بالاتى :

---

(١) يعتبر نظام التصويت فى المجلس من القواعد المستحدثة فى طرق التصويت فى المجالس الدولية . والغرض من هذا النظام احترام سيادة الدول الاعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة العربيه فى حالة عدم توافر الاجماع ، ففى هذه الحالة يجوز صدور قرارات بالاغلبية ولكنها لا تلزم غير الدول التى قبلتها .

انظر د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

١) القيام بدور المحكم أو الوسيط لتسوية المنازعات التى قد تنشأ بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة (المادة رقم ٥) .

٢) اتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على احدى دول الجامعة من عدوان سواء وقع من دولة أخرى عضو أو من دولة غير عربية .

٣) تقرير وسائل التعاون مع الهيئات والمنظمات الدولية الاخرى المختصة بحفظ السلم والامن الدولى ،أو بتنظيم العلاقات الاقتصاديه والاجتماعيه بين الدول .

٤) الاشراف على تنفيذ الدول الاعضاء للاتفاقات التي تبرمها فى الشئون الاقتصاديه والثقافيه والاجتماعيه والصحية وشئون المواصلات ،وشئون الجنسية ،والجوازات ،وتنفيذ الاحكام ،وتسليم المجرمين .وغير ذلك من الامور المشار اليها فى المادة ٢/٢ من الميثاق .

٥) تعيين الأمين العام للجامعة .

٦) اعتماد ميزانية الجامعة وتحديد أنصبة الدول الاعضاء.

٧) تعيين الامناء المساعدين والموظفين الرئيسيين فى الجامعة بناء على ترشيح الامين العام .

٨) وضع النظام الداخلى لأعمال الامانة العامة وشئون الموظفين .

(ب) الامانة العامة لجامعة الدول العربية

تتشكل الامانة العامة لجامعة الدول العربيه من أمين عام

وأمناء مساعدين ،وعدد كاف من الموظفين .ويتم تعيين الامين العام بقرار من مجلس الجامعة يصدر بأغلبية ثلثى الاصوات (١) أما بالنسبة للامناء المساعدين والموظفين الرئيسيين فهؤلاء يقوم الامين العام بترشحيهم ويصدر قرار تعيينهم من مجلس الجامعة .. وبالنسبة للموظفين العاديين فيتم تعيينهم بمعرفة الامين العام . وقد منح الميثاق درجة سفير للامين العام ،بينما منح الامناء المساعدين درجة وزراء مفوضين (٢).

ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلى لاعمال الامانة العامة وشئون الموظفين ،ولحسن تنظيم العمل بالامانة العامة فقد انشئت بها عدة ادارات هى :

---

(١) راجع رسالة الدكتور محمد عبد الوهاب الساكت وموضوعها " الامين العام لجامعة الدول العربيه " ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ص١١١ وما بعدها . ومن الجدير بالذكر أن منصب أمين عام الجامعه شغله حتى الان ثلاثة هم : الاستاذ عبد الرحمن عزام الذى كان يعرف بحماسه الشديد لفكرة القومية العربيه .. والذى ادى دورا بارزا وبذل جهدا ملموسا فى تهيئة الظروف لانشاء الجامعة .. وقد جاء تعيينه كاول أمين عام للجامعة فى ملحق للميثاق .. وقد استمر فى توجيه سياسة الجامعة ووضع تقاليدها الى أن استقال سنة ١٩٥٢ بسبب خلاف سياسى نشب بينه وبين بعض الدول الاعضاء ،وخلفه فى هذا المنصب السيد عبد الخالق حسونة فى المدة من (١٩٥٢ -١٩٧٢) ويشغل هذا المنصب حاليا السيد محمود رياض .

(٢) مما هو جدير بالاشارة اليه أن مجلس الجامعة رافق بجلسته المنعقدة فى ١٠ مايو ١٩٥٣ على اتفاقية " مزايا وحصانات جامعة الدول العربيه " وقد حددت المادة ٢٠ من تلك الاتفاقية الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها موظفوا الجامعة حسب الفئة التي يحددها مجلس الجامعة لكل منهم ،وهذه الحصانات والامتيازات هى " الحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية ، الاعفاء من الضريبة على مرتباتهم ومكافآتهم التى تتقاضرها وتيقاضونها من الجامعة ، الاعفاء هم وزوجاتهم وأفراد اسرهم الذين يعولونهم من قيود الهجرة والاجراءات الخاصة بقيد الاجانب ، التسهيلات التى تمنح للموظفين الذين فى درجتهم من أعضاء الهيئات الدبلوماسية =

١) الادارة السياسية :

وتختص بتتبع التطورات السياسية التى لها صلة بنشاط الجامعة ،وتقوم بتجميع البيانات والوثائق التى تخدم هذا الغرض وتعد للامين العام التقارير والوثائق التى تساعده فى النهوض بوظائفه السياسية .

٢) ادارة شئون فلسطين :

وتهتم هذه الادارة بكافة المسائل المتفرعه عن قضية فلسطين على المستويين الدولى والعربى .

٣) ادارة المقاطعة :

وينحصرنشاطها فى منع اسرائيل من بسط نفوذها الاقتصادى على الدول العربيه ،والقيام بجهد مكثف لفرض حصار اقتصادى على نشاط اسرائيل على المستوى الدولى .

= المعتمدين لدى الحكومة ذات الشأن ،التسهيلات التى تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين فى وقت الازمات الدوليه فيما يتعلق بعودتهم لوطنهم ،الاعفاء فى بحر سنة من تاريخ تسلمهم العمل من الرسوم الجمركية عما يستوردون من اثاث ومتاع بمناسبة أول توطن فى الدول صاحبة الشأن " .

هذا الى جانب الاعفاء من الخدمة الوطنية . أما بالنسبة للامين العام والامناء المساعدون والموظفيون الرئيسيون هم وزوجاتهم وأولادهم القصر فيتمتعون بالحصانات والامتيازات التى تمنح طبقا للعرف الدولى للمبعوثين الدبلوماسيين كل بحسب درجته .

انظر : د. الغنيمى فى التنظيم الدولى ،المرجع السابق ص ١٠٨٧ هامش (١) .

- د. عبد العزيز سرحان ،المرجع السابق ،ص ١٣٣ وما بعدها .

اختصاصات الأمين العام : —

يعتبر الأمين العام للجامعة — كما سبق أن ذكرنا — على قمة الجهاز الادارى بالجامعة .. ويعد مسئولا عن أعمال سائر العاملين بالأمانة العامة وهو فى قيامه بعمله يمارس نوعين من الاختصاصات :

١ — اختصاصات ادارية : وتنحصر فى تعيين الموظفين وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقا للنظام الموضوع بمعرفة مجلس الجامعة ، كما يختص بوضع خطة العمل الادارى فى المنظمة ، ومتابعتها ، والاشراف على كافة الجوانب الادارية والمالية لجهاز المنظمة على وجه العموم .

٢ — اختصاصات سياسية : وهذه الاختصاصات لم ينص عليها الميثاق صراحة ، ولكنها جاءت نتيجة الممارسة وكضرورة لازمة لحسن سير العمل داخل المنظمة من جهة ، والدور الذى يجب أن يقوم به الأمين العام فى العلاقات السياسية العربية من جهة أخرى ، وقد برزت تلك الاختصاصات بعد أن دأب مجلس الجامعة فى تكليف الأمين العام بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يصدره من قرارات .. وكثيرا ما عمد الأمين العام الى الدخول مع الدول الأعضاء فى مباحثات سياسية بقصد تقريب وجهات النظر عندما تتباين الآراء أو يثور الخلاف .

رابعا : دور الجامعة العربية كمنظمة اقليمية : —

حتى يمكن بحث الدور الذى تقوم به الجامعة العربية كمنظمة اقليمية فلابد أن نستعرض المناهج التى تسلكها الجامعة فى سبيل تحقيق أهدافها .. وما يواجه تلك المناهج من عوامل النجاح أو الاخفاق ، ولعلنا من خلال هذا العرض

نستطيع تقدير دور الجامعة واحتمالات المستقبل بالنسبة لها .

وقد سبق أن تعرضنا لأهداف الجامعة العربية ،وعرفنا أن تلك الأهداف - حسبما جاءت فى الميثاق والتطورات التى لحقت به - تتلخص فى الآتى : -

- تدعيم التضامن العربى فى المجالات السياسية .
- تحقيق رفاهية الشعوب العربية .

وتسعى الجامعة لتحقيق هذين عن طريق تطبيق عدد من المناهج المختلفة تتفق وطبيعة الهدف المنشود . كما تتبع سياسة خارجية تتفق وهذه الأهداف .. وسنحاول فيما يلى الاشارة الى تلك المناهج بشئ من الايجاز .

(١) مناهج جامعة الدول العربية لتدعيم التضامن العربى فى المجالات السياسية

لا جدال أن الهدف الأساسى الأول الذى أنشئت الجامعة العربية من أجله ،هو " تدعيم التضامن بين الدول العربية فى المجالات السياسية " تمهيدا للوصول بها الى مرحلة الوحدة الشاملة فيما بينها . وفى ذلك تشير المادة الثانية من ميثاق الجامعة على أن الغرض من انشائها هو : " توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها ،والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها " .

واذا كان تنسيق الخطط السياسية مطلبا - فى حد ذاته - لمواجهة المجتمع الدولى كقوة سياسية متماسكة ،فان تسوية المنازعات التى تنشأ بين دولتين أو أكثر - من دول الجامعة -

بالرسائل السلمية ،يعتبر مطلبا ثان يدعم أسس التعاون السياسى فيما بينهم ،كما أن قيام الجامعة باتخاذ التدابير اللازمة لدفع أى اعتداء يقع على احدى الدول العربية الأعضاء يعتبر مطلبا ثالث يكمل حلقة التعاون السياسى فيما بين دول الجامعة .

وبذا يمكن القول أن هناك ثلاثة مناهج متكاملة تسلكها الجامعة لتحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية هى :

- تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء .
- تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية .
- اقامة نظام للأمن الجماعى العربى .

المنهج الأول
تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء

حرص ميثاق الجامعة على تأكيد هذا المنهج فى المادة الثانية منه ،والهدف من ذلك هو اظهار الدول العربية كقوة سياسية متماسكة وغير متعارضة فى مواجهة المجتمع الدولى. والمفروض أن مجلس الجامعة هو الذى يتولى مهمة التنسيق بين السياسات المختلفة ،ويصدر القرارات اللازمة فى هذا الشأن . وطبقا للقاعدة العامة فأن انضمام الدول الى المنظمات الاقليمية ،يؤدى الى التزامها بعدم الخروج على أهدافها أو قرارتها ،كما يؤدى الى تقييد حريتها فى ابرام معاهدات أو اتخاذ مواقف - فيما بينها أو مع الدول الأجنبية - تتعارض مع ميثاق المنظمة أو سياستها (١) .

---

(١) أنظر : د . مفيد شهاب ،المرجع السابق ،ص ٤٣٤ .

وقد كان من الطبيعي أن يؤكد " بروتوكول الاسكندرية" على تلك القاعدة حيث قرر أن " لكل دورة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها ولا يجوز في آية حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو آية دولة منها " .. الا أن نص المادة التاسعة من ميثاق الجامعة أثار الكثير من الجدل حول مدى حرية الدول الأعضاء في الالتزام بهذه القاعدة ،فقد جاء بتلك المادة قولها : " لدول الجامعة العربية الراغبة في تعاون أوثق أو روابط أقوى فيما بينها ، مما نص عليه في هذا الميثاق ،أن تعقد بينها من"الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض . والمعاهدات والاتفاقات التي سبق أن عقدتها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع اية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين" .. فمن الواضح أن هذا النص لم يؤكد القاعدة العامة صراحة ،كما أنه في ذات الوقت لم ينفها .. وهذا ما أدى الى الاختلاف حول مدى حرية الدول الأعضاء في ابرام المعاهدات أو اتباع سياسة خارجية تتعارض مع أهداف الجامعة أو مبادئها ،أو تضر باحدى الدول الأعضاء.

وهناك رأيان في هذا الشأن : رأى يقول أن المادة التاسعة من الميثاق جاءت صريحة في منح الدول حرية مطلقة في ابرام المعاهدات - وهذا على عكس ما قرره بروتوكول الاسكندرية - ويؤكد ذلك أن الميثاق لم يتضمن نصا مماثلا للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أنه : "اذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة ، وفقا لأحكام هذا المثاق ،مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به ،فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق " ومن ثم فليس هناك التزام قانوني على عاتق الدول الأعضاء بتقييد سياستها الخارجية وفقا لما يراه مجلس الجامعة [1] .

(١) أنظر : د . عائشة راتب،المرجع السابق،ص ٣٥ - ٣٦

والرأى الثانى يذهب الى أن ميثاق الجامعة يمنح مجلس الجامعة الحق فى الرقابة على المعاهدات التى تبرمها الدول الأعضاء لمنعها من اتباع سياسة خارجية تتعارض مع أهداف الجامعة العربية أو مبادئها أو تضر باحدى الدول، ويقول أصحاب هذا الرأى (١) أنه : " اذا كانت المادة التاسعة من ميثاق الجامعة العربية قد تركت للأعضاء اختصاص المفاوضة وعقد المعاهدات ،واذا كانت هذه الدول تملك بناء على ذلك حق عقد اتفاقات فيما بينها أو مع دول أجنبية ،فان ذلك كله يخضع لرقابة مجلس الجامعة العربية " . والجامعة العربية - طبقا لما ورد فى مقدمة ميثاقها وفى المادة الثانية منه - يجب أن تسعى الى توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسق خططها السياسية ،ومجلس الجامعة هو الهيئة المكلفة وفقا للمادة الثالثة من الميثاق بتنسيق الخطط السياسية للدول الأعضاء ،فاذا كانت موافقة المجلس غير ضرورية لعقد المعاهدات الخاصة ،فان مجلس الجامعة يملك بمقتضى حقه الطبيعى كهيئة عليا تشرف على الجامعة - أن يراقب ما يتم عقده من المعاهدات ليتحقق من موافقتها للغرض من الميثاق ولمصالح الدول الأعضاء .

ويستدل أصحاب هذا الرأى على صحة قولهم بما جاء بالمادة ١٧ من ميثاق الجامعة التى ألزمت الدول الأعضاء أن تودع لدى الأمانة العامة نسخا من جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدتها مع أية دولة أخرى .. اذ أن مثل هذا الايداع وسيلة لاطلاع مجلس الجامعة على هذه المعاهدات ،ومراقبة عدم مخالفتها لأحكام الميثاق .

كما يستدلون أيضا بما جاء بالمادة العاشرة من

---

(١) راجع : الدكتور حافظ غانم "محاضرات عن جامعة الدول العربية" المرجع السابق ،ص ٥٣ .

معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى المبرمة فى سنة ١٩٥٠ والتى تعهدت فيها الدول الأطراف " بألا تعقد أى اتفاق دولى يناقض هذه المعاهدة ،وبألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة " (١)

ونحن مع تأييدنا لوجهة نظر القائلين بالرأى الثانى، الا أننا فى نفس الوقت نأخذ على واضعى الميثاق عدم الوضوح فى وضع هذا المنهج فى الاطار القانونى الصحيح ،مما جعله بعيدا عن دائرة الالتزامات الدولية المحددة ،وبالتالى أصبح مجالا للتشكيك من الناحية النظرية ،والاهمال من الناحية التطبيقية .. ولا أدل على ذلك من آن الدول العربية لم يستقر فى وجدانها ضرورة الالتزام بما يفرضه عليها هذا المنهج من واجبات ،وكثيرا ما سلكت هذه الدول - فى سياستها الخارجية - مسالك متعددة ومتغايرة ومختلفة بل وكثيرا ما وقفت ازاء المشاكل الدولية الهامة مواقف متعارضة ومتباينة ، حتى أصبح اختلاف المواقف السياسية هو الأصل والتطابق هو الاستثناء .. وغالبا ما يؤدى هذا الوضع الشاذ الى هجوم سياسى من بعض الدول الأعضاء على البعض الآخر ،وتتخذ وسائل الاعلام فى تلك الدول ميدانا للتشكيك فى مواقف بعضها البعض .

وقد تصدى مؤتمر القمة الذى انعقد فى سنة ١٩٦٥ لهذا الوضع ،وحاول تقوية هذا المنهج عن طريق اقرار " ميثاق للتضامن العربى " أقر فيه المؤتمر عدة مبادىء لانهاء الخلافات العربية وتحقيق التضامن فى القضايا السياسية

---

(١) أنظر كل من : د . وحيد رأفت " شئون الجامعة العربية كمنظمة اقليمية " دراسات فى القانون الدولى - المجلد الثانى - الجمعية المصرية للقانون الدولى ،ص ٣٠ - ٣١

- د. طلعت الغنيمى" جامعة الدول العربية " منشأة المعارف بالأسكندرية ،سنة ١٩٧٤ ،ص ٢٧ .

- د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ،ص ٤٣٥ - ٤٣٦ .

العربية وخاصة قضية فلسطين ،وأهم هذه المبادئ هي: احترام سيادة كل دولة ،ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها ،وعدم التدخل في شئونها الداخلية ،واستخدام الصحف والنشر في خدمة القضايا العربية ،ووقف حملات التشكيك والمهاترة (1). غير أن مثل هذه الاجراءات لم تكن سوى اجراءات وقتية لم تلبث قليلا الا وتعود الأمور كما كانت عليه. وهذا يرجع بالدرجة الأولى الى ضعف نصوص الميثاق في تحديد هذا المنهج ،وغموض الالتزامات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء في مجال تطبيقه ، وعدم وجود تخطيط سليم لسياسة خارجية عربية موحدة .

المنهج الثاني
تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية

أشارت المادة الخامسة من ميثاق الجامعة الى هذا المنهج بقولها : " لا يجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ،فاذا نشب خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزما ،وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته ،ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما ،وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء" .

---

(1) راجع بشئ من التفصيل : د. سامي عبد الحميد "قانون المنظمات الدولية" ،ص ٤٢٢ هامش (٢) .

وراجع أيضا : د . جعفر عبد السلام ،المرجع السابق، ص ٦٧٦ .

ومن الواضح أن هذه المادة وضعت ثلاثة أسس لفض المنازعات وديا بين الدول الأعضاء هي :

(أ) تحريم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات ،وهذا التحريم يفع على عاتق الدول الأعضاء التزاما بعدم اللجوء الى القوة لتسوية ما بينها من خلافات مهما كان السبب ،وهذا يتمشى مع التطور الذى حدث فى العلاقات الدولية منذ بداية عصر التنظيم الدولى ،ويساير أحد المبادىء التى تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة ،ويتفق مع أحد مناهجها لتحقيق السلام العالمى .

(ب) أن مجلس الجامعة يجوز له التدخل بوصفه سلطة تحكيم لتسوية المنازعات التى تنشأ بين الدول الأعضاء ، ويصدر قرار التحكيم فى هذه الحالة بالأغلبية دون أن يكون للدول المتنازعة حق الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته . ويعتبر القرار الصادر من المجلس فى هذه الحالة قرارا نافذا وملزما ،غير أنه يشترط لقيام المجلس بمهمة التحكيم شرطان :

- أن توافق كل الدول المتنازعة على عرض النزاع على مجلس الجامعة ،أى أن المجلس لا يجوز له التدخل بوصفه سلطة تحكيم الا بموافقة كل الدول الأطراف فى النزاع . ومن ثم فان اللجوء الى المجلس فى هذه الحالة يعتبر أمرا اختياريا . وليس اجباريا .

- أن يكون النزاع المطلوب عرضه على المجلس قليل الأهمية أو بمعنى آخر نزاع " لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها " .

(ج) أن مجلس الجامعة له حق التدخل كوسيط لحل

المنازعات التى يخشى منها وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى . ومهمته فى هذه الحالة هى محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة ،ولا يجوز لأطراف النزاع رفض هذه الوساطة طالما كان النزاع على درجة من الخطورة يهدد بنشوب حرب بينهم ،وتصدر قرارات المجلس فى هذه الحالة بالأغلبية دون أن تحسب فيها أصوات الدول المتنازعة غير أن ما يتوصل اليه المجلس فى قراراته لا يعتبر ملزما للدول الأطراف ،لأن تدخله جاء باعتباره وسيطا ،والقاعدة العامة أن قرارات الوساطة غير ملزمة ،وذلك على خلاف الحالة السابقة التى تعتبر قرارات التحكيم نافذة وملزمة .

من ذلك يتبين أن منهج تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء فى الجامعة العربية ،قد وضع التزاما قانونيا على عاتق تلك الدول بضرورة تسوية ما يثور بينها منازعات بالطرق السلمية .. غير أن الميثاق قدم وسيلتين فقط يمكن أن تلجأ اليها الدول الأعضاء فى هذا الصدد ،هما التحكيم والوساطة عن طريق مجلس الجامعة . وقد أغفل الميثاق كلية انشاء جهاز متخصص يمكن اللجوء اليه ويملك اصدار قرارات ملزمة فى هذا الشأن [١] .

كما لم يقدم بديلا فى حالة فشل الوسيلتين المنوه عنهما . وهذا دليل على ضعف هذا المنهج وعدم استجابته للمتغيرات والظروف الدولية المختلفة ،وقد كان من المفروض - والميثاق يضع منهجا لفض المنازعات سلميا بين الدول الاعضاء - أن يكون انشاء جهاز قضائى دائم يمكن اللجوء اليه فى مثل هذه الحالات ضرورة يقتضيها سلامة المنهج وتكامله من الناحيتين السياسية والقانونية .

---

(١) أنظر : د. مفيد شهاب ،المرجع السابق ،ص ٤٣٢ .
أيضا د. جعفر عبد السلام ،المرجع السابق ،ص ٦٧٩ .

ومن العجيب أن واضعي ميثاق الجامعة راودتهم هـــذه الفكرة ولكنهم اكتفوا بالاشارة فى المادة ١٩ من الميثـــاق على أن قيوم محكمة عدل عربية أمر له الأولوية عند بحـــث تعديل الميثاق • ورغم أن مؤتمر القمة العربى المنعقد فـــى الاسكندرية سنة ١٩٦٤ وافق على فكرة انشاء تلك المحكمة ،كما سبق أن تم وضع المشروعات المحددة فى هذا الشأن فى السنوات ١٩٥١ و ١٩٦٥ و ١٩٦٣ •• الا أنه حتى الآن مازال منهج الجامعـــة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية ،يفتقر الى وجود هيئـــة قضائية قانونية تنهض بهذه المهمة على غرار محكمة العـــدل الدولية ،وان دل ذلك على شيء ،فانما يدل على ضعف الأســـاس الذى يقوم عليه منهج التسوية السلمية للمنازعات ،وافتقـــار الميثاق الى الضوابط القانونية اللازمة ،والوسائل الفنيـــة الملائمة لوضع هذا المنهج موضع التنفيذ السليم (١).

المنهـــج الثالـــث
نظام الأمن الجماعـــى العربـــى

أشارت الى هذا المنهج المادة السادسة من الميثـــاق حيث تقول : " اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضـــاء الجامعة ،أو خشي وقوعه ،فللدولة المعتدى عليها أو المهـددة بالاعتداء أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا • ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ،ويصدر القـــرار بالاجماع ،فاذا كان الاعتداء من احدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الاجماع رأى الدولة المعتدية •

واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى

عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ،واذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده " .

والواقع أن منهج الأمن الجماعى العربى كما عبرت عنه هذه المادة يعتبر غاية فى الضعف والقصور لأكثر من سبب :

أولا : أن هذه المادة لم تضع معيارا لمفهوم العدوان بل تركت تقدير ذلك فى كل حالة لمجلس الجامعة .. ونظرا لأنه يتعين أن يصدر المجلس قراره بالاجماع باعتبار ما وقع يمثل عدوانا وبتحديد الدولة المعتدية ،لذا فان أى خلاف بين أعضاء المجلس حول تكييف الوضع كفيل بأن يشل أى دور للجامعة فى هذا الصدد .

ثانيا : حتى اذا تمكن المجلس من الوصول الى قرار بوجود عدوان من دولة على أخرى ،فعليه فى هذه الحالة أن يتخذ التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء .. وهنا نجد أن (المادة ٦) سكتت عن نوعية هذه التدابير .. كما لم تحدد العقوبات التى يمكن أن توقع على الدولة المعتدية ،ولم تبين المساعدات التى ينبغى أن تقدم لضحية العدوان [1]. فاذا أضفنا الى ذلك أن قرار اتخاذ التدابير لابد أن يصدر بالاجماع لأدركنا مدى العقبات التى يمكن أن تحول دون اتخاذ أى قرار لمجرد اعتراض احدى الدول .

ثالثا : على فرض أن المجلس توصل الى تحديد المعتدى وتوصل الى اتخاذ قرار بالتدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء،

---

(١) أنظر : الدكتور حافظ غانم "المرجع السابق" ص ٥٠-٥١

فانه يبقى البحث عن وسيلة تنفيذ تلك التدابير وهذا يرجع الى أن الميثاق أغفل انشاء الأداة التى تكون قادرة على تنفيذ تدابير القمع ،وخاصة تلك التى تتعلق باستخدام القوة المسلحة ،وهكذا أصبح على مجلس الجامعة أن يبحث عن الوسيلة التى يمكن بموجبها تنفيذ التدابير التى يراها .. وقرار المجلس فى هذا الأمر يخضع لقاعدة الاجماع التى من العسير تحقيقها .

رابعا : أن مجلس الجامعة العربية لا يستطيع أن يتدخل من تلقاء نفسه فى حالة وجود عدوان على احدى الدول الأعضاء ،وليس له أن يقرر التدابير اللازمة لردع هذا العدوان، وله هذا الحق فقط اذا لجأت اليه الدولة المعتدى عليها وطلبت منه المساعدة .

لكل هذه الأسباب بدأ نظام الأمن الجماعى العربى ،كما جاء فى الميثاق ،ضعيفا واهيا ،ولا يستجيب للتطورات العالمية فى تحقيق سلام وأمن مجموعة الدول العربية . فليس هناك التزامات على عاتق الدول الأعضاء باعداد خطط سابقة لمواجهة الاعتداءات المحتملة ،كما لا توجد الأداة الفنية الحربية الموحدة القادرة على تنفيذ هذه الخطط ،هذا بالاضافة الى ضرورة صدور قرارات مجلس الجامعة بالاجماع فى كافة المسائل المتعلقة بهذا النظام . ولهذا لم يكن غريبا أن تفشل الجامعة العربية فى التصدى للعدوان الاسرائيلى على فلسطين فى سنة ١٩٤٨ ،وألا تشترك فى قمع العدوان على مصر سنة ١٩٥٦(١)

ومن الجدير بالذكر أن الدول العربية استشعرت ضعف هذا المنهج منذ البداية ،فعملت جاهدة لتلافى قصور ميثاق

---

(١) أنظر : د. حافظ غانم ،المرجع السابق ،ص ٥١ .

الجامعة فى هذا المجال ،وكان العدوان الاسرائيلى على فلسطين ،واستمراره فى الاعتداء على سلامة أقاليم عدد من الدول العربية ،سببا جوهريا أدى الى عقد معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى فى ١٧ يونية سنة ١٩٥٠ • وقد حاول واضعو هذه المعاهدة اقامة نظام للأمن الجماعى العربى يرتكز على أسس سليمة فأشاروا الى التدابير التى يمكن اتخاذها فى حالة وقوع عدوان على دولة عربية •• كما أكدوا على الالتزامات التى تقع على عاتق الدول الأعضاء فى هذه الحالة •• وأخيرا أقاموا أجهزة عسكرية يمكنها القيام بتنفيذ التدابير التى يتم الاتفاق عليها (١) •

ويمكن تلخيص أهم الأسس التى يرتكز عليها هذا النظام على النحو التالى :

(أ) اعتبرت الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة منها بمثابة اعتداء عليها جميعا (المادة ٢/١) •

(ب) فى حالة نشوب حرب فجائية أو قيام حالة دولية يخشى خطرها تبادر الدول المتعاقدة على الفور الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف (المادة ٣ / ٢) ؛

(ج) تلتزم الدول المتعاقدة بتقديم المعونة الى أى دولة طرف تتعرض للعدوان ،وأن تتخذ على الفور - منفردة أو مجتمعة - جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة ،لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما ،وذلك عملا بحقها المسلم به فى

---

(١) راجع ما سبق ص ٥٢٧ •

الدفاع الشرعي - الفردي والجماعي - عن كيانها وسلامتها (المادة ٢ / ١) .

(د) تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها ،وتشترك بحسب مواردها وحاجاتها ،في تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أي اعتداء مسلح .

(هـ) تعهدت الدول المتعاقدة بألا تبرم أي اتفاق دولي تتناقض أحكامه مع المعاهدة وبألا تسلك في علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة (المادة ١٠) .

(و) ربطت المعاهدة تطبيق هذا النظام بالتعاون التام مع الأمم المتحدة ،وحرصت على اخطار مجلس الأمن بوقوع الاعتداء وما اتخذ في صدده من تدابير للقيام بالمسئوليات التي يضطلع بها في مثل هذه الأحوال.. وعملا بنص المادة ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة .

(ز) وأخيرا فقد أنشأت الاتفاقية جهازين عسكريين من أجل مراقبة وتنفيذ هذا النظام هما : مجلس الدفاع المشترك ويتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطني للدول الأعضاء أو من ينيبون عنهم ،واللجنة العسكرية الدائمة وتتكون من ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة [1] .

---

(١) راجع بخصوص اختصاصات كل من مجلس الدفاع المشترك واللجنة العسكرية الدائمة ،الملحق العسكري للأتفاقية وكذا البروتوكول الاضافي (١) .

وأنظر : د. حافظ غانم ،المرجع السابق ،ص ٧٠ وما بعدها ،وأيضا د . عبد العزيز سرحان ،المرجع السابق ؛ص ١٢ وما بعدها ،د. جعفر عبد السلام ،ص ٦٨١ وما بعدها .

والواقع أن نظام الأمن الجماعى كما نصت عليه اتفاقية " الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى " يعتبر خطوة أوسع مدى مما جاء بميثاق الجامعة .. ومع ذلك فلم يقدم هذا النظام المنهج الكافى والمتكامل للدفاع عن أمن الدول العربية .. للأسباب الآتية :

- أنه لم يعمل على توحيد الجيوش العربية تحت قيادة مشتركة تكفل فى وقت السلم مواجهة جميع الاحتمالات المتوقعة لأى عدوان يقع على احدى الدول العربية ،وفى ذات الوقت تضمن ردع المعتدى وقت الحرب (١) .

- أن مجلس الدفاع المشترك يصدر قراراته بأغلبية الثلثين تطبيقا للمادة ٦ / ٣ من الاتفاقية ،غير أن هذه القرارات تخضع لاقرار مجلس الجامعة ،ويشترط أن يقررها هذا المجلس بالاجماع .. وبذلك يكون مجلس الدفاع المشترك خاضعا فى سلطاته ومباشرته لاختصاصاته الى مجلس الجامعة باعتباره الجهاز العام للجامعة العربية ،وهذا يقلل من أهمية الأكتفاء بأغلبية الثلثين بالنسبة لقرارات مجلس الدفاع المشترك مادامت ستخضع بعد ذلك لشرط الاجماع عند اعتمادها من مجلس الجامعة (٢) .

- أنه بعد عام ١٩٥٤ توقفت الأجهزة العسكرية عن الاجتماع ايذانا باخفاق هذا النظام ،مما حدا بالدول العربية الى محاولة التعاون العسكرى فيما بينها خارج نطاق الجامعة وذلك بعقد اتفاقيات عسكرية ثنائية أو ثلاثية بينها ،ومنها على سبيل المثال : اتفاقية ثنائية للدفاع المشترك بين

---

(١) أنظر : د. حافظ غانم ،المرجع السابق ،ص ٧٧ .

(٢) أنظر : د. عبد العزيز سرحان،المرجع السابق،ص ١١٧

سوريا ومصر فى ٢٠ اكتوبر سنة ١٩٥٥ ،واتفاقية ثلاثية للدفاع المشترك بين مصر والمملكة العربية السعودية واليمن فى ٢١ أبريل سنة ١٩٥٦ ،واتفاقية ثنائية للدفاع المشترك بين مصر والاردن فى ٦ مارس سنة ١٩٥٦ .... الخ .

وتتلخص المبادىء التى نصت عليها تلك الاتفاقيات فى الآتى :

- المحافظة على استقلال وأمن الدول المشتركة فيها عن طريق التعاون العسكرى فيما بينها فى وقت السلم وفى وقت الحرب .

- التعاون العسكرى عن طريق وضع جيوش الدول المتعاقدة كلها أو جانب منها تحت اشراف مشترك تباشره مجالس عليا أو مجالس حربية وقيادات مشتركة فى وقت السلم وفى وقت الحرب... وتعد هذه الجيوش المشتركة لصد أى عدوان يقع على احدى الدول الاعضاء مع التزام الدول الاعضاء بعدم ابرام اى صلح منفرد مع المعتدى أو عقد أى اتفاق معه دون موافقة الاعضاء الآخرين .

وهكذا نجد منهج الامن الجماعى ،سواء فى ميثاق الجامعة العربية أو فى اتفاقية الدفاع المشترك المكملة له ،لم يحقق للأمة العربية ما كانت تصبو اليه من وجود نظام أمن اقليمى لتأمين استقلال الدول العربية الاعضاء والمحافظة على السيادة القومية لتلك الدول [1].

---

(١) جرت عدة محاولات لوضع منهج الامن الجماعى - فى ظل الجامعة العربية - موضع التنفيذ ،وأهم تلك المحاولات اجتماع وزراء الخارجية العرب فى بغداد بتاريخ ٣٠ يناير سنة ١٩٦١ والقرار الذى اتخذوه بدعوة الهيئة الاستشارية العسكرية من رؤساء أركان الجيوش العربية للإجتماع فى أقرب وقت ممكن منضما اليهم رؤساء اركان الجيوش العربية غير المشتركة فى =

(٢) مناهج جامعة الدول العربيــــة لتحقيق رفاهية الشعوب العربية

الهدف الثانى الذى تسعى الجامعة العربية الى تحقيقه هو " رفاهية الشعوب العربية " ووسيلة تحقيق هذه الرفاهيــــة تأتى عن طريق التعاون الوثيق بين الدول الاعضاء فى مجــــالات الاقتصاد والثقافة والاجتماع والعلوم وغيرها[4] من المجالات التى تحقق للدول العربية الاستقرار والطمأنينة وتوفير أسبـــــاب الرفاهية والعمران فى بلادها .

وقد تأكد هذا الهدف بموجب معاهدة الدفاع المشتـــرك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة ،فنصت المادة السابعــة منها على أنه : " استكمالا لأغراض هذه المعاهدة وماترمى اليه من اشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها ،تتعاون الدول المتعاقدة على النهـــوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية ،وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية ،والزراعية والصناعية ،وبوجه عام علـــى تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه وابرام ماتقتضيه الحال مــن اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الاهداف " .

وقد أنشأت هذه المعاهدة جهازا جديدا ليوكل اليــــه مهمة تحقيق هذه الأهداف وهو " المجلس الاقتصادى " .. ويتشكــل هذا المجلس من وزراء الدول المتعاقدة المختصين فى الشئـــون الاقتصادية أو من يمثلونهم اذا استحال حضورهم بأنفسهــــم ، ويدخل فى اختصاصه ، العمل على تنسيق التعاون بين الـــدول العربية على خير وجه ،وتنفيذ مانصت عليه المادة السابعــة

= ميثاق الضمان الجماعى العربى ،وذلك لبحث خطة منع اسرائيل من تنفيذ مشاريعها العدوانية . غير ان هذا الاجتماع لم يسفــر عن نتيجة ذات قيمة .

كما عقد مؤتمر القمة الاول فى القاهرة خلال الفترة من

=

من الاتفاقيـــة .

وقد قام هذا المجلس بالعديد من الانجازات فى مجـال تخصصه ... كما ساهم فى انشاء الوكالات المتخصصة التى تباشر انشطة فنية متعددة فى نطاق الجامعة . ونستطيع ان نقول مـن واقع الانجازات التى تحققت ـ فى نطاق هذا الهدف ـ أن الجامعة تسلك منهجين فى هذا الصدد هى :

- تشجيع الاتفاقات الجماعية فيما بين الدول الاعضاء
- الاستعانة بالأجهزة والوكالات والهيئات التى تنشئها لهذا الغرض .

(سادسا) : تقدير دور الجامعة العربية واحتمالات المستقبل بالنسبة لهـا

استعرضنا فيما سبق الدور الذى تقوم به جامعة الـدول العربية كمنظمة اقليمية ،وعرفنا من خلال عرض هذا الـدور أن الجامعة العربية تسعى لتحقيق اهدافها عن طريق عدة مناهـج سواء لتحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية ، أو تحقيـق التعاون العربى فى المجالات غير السياسية أى الاقتصاديـة والثقافية والاجتماعية والعلمية .

واذا كانت المناهج التى سلكتها الجامعة لتحقيـق

= ١٣ - ١٧ يناير ١٩٦٤ وكان من أهم قراراته انشاء" قيـادة عربية موحدة" وفى مؤتمر القمة الثالث الذى عقد فى الـدار البيضاء فى المدة من ١٣ - ١٧ سبتمبر ١٩٦٥ كان أهم قـرار يتخذه المؤتمر هو " التزام الملوك والرؤساء العرب بميثـاق التضامن العربى ، القاعدة الاساسية لوحدة العمل المشتـرك للتحرر من الاستعمار والصهيونية وجميع مظاهر السيطرة الاجنبية" غير أن هذه المحاولات وغيرها باءت بالفشل .

الهدف الثانى قد حققت نجاحا لايمكن انكاره أو التهوين من شأنه رغم تواضعه الا أن العكس صحيح بالنسبة لمناهج تحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية .

فقد رأينا كيف منيت الجامعة بالفشل فى تنسيق الخطط السياسية بين الدول الاعضاء ،كما بان لنا قصور منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية من خلال أجهزة الجامعة حيث لايوجد الجهاز القضائى الدائم الذى يمكن اللجوء اليه فى حالات المنازعات القانونية ... وأخيرا عرفنا الى أى مدى لم يحقق منهج الامن الجماعى العربى أهدافه ،والاسباب التى أدت الى ضعف هذا النظام ،وعدم صلاحيته للتصدى للدفاع عن أمن الدول العربية ،وقصوره فى مواجهة العدوان على أى دولة من الدول العربية .

والواقع أننا اذا ألقينا نظره شمولية على أهداف الجامعة العربية وماتحقق منها خلال مايقرب من اثنين وأربعين عاما - وهى الفترة التى عاشتها الجامعة منذ انشائها فى العاشر من شهر مايو ١٩٤٥ حتى الآن - لأدركنا على الفور - بالقياس الى ما حققته منظمات اقليمية أخرى احدث نشأة -أن الجامعة العربية تعتبر متخلفة ، الى حد كبير ،فى تحقيق ما تصبو اليه شعوب الدول العربية .

ومن حق اى مواطن عربى ان يتساءل ،بعد هذا العمر الطويل للجامعة :

ما هى الخطوات التى اتخذتها الجامعة العربية لتحقيق امل الشعوب العربية فى قضية الوحدة ؟

وأين الجهد العربى المشترك الذى حشدته الجامعة

العربية للوقوف ضد الخطر الصهيونى الجاثم على اجزاء عزيزة وغالية من الوطن العربى منذ ما يقرب من تاريخ انشاء الجامعة العربية حتى الآن ؟

وماذا فعلت الجامعة العربية بالنسبة للتكامل الاقتصادى العربى الذى يعتبر هدفا رئيسيا من الأهداف التى تسعى الجامعة الى تحقيقها ؟

وأين اهتمامات الجامعة العربية بالمواطن العربى العادى .... هل حققت له حرية التنقل بين أرجاء الوطن العربى .... وهل حققت له حرية العمل والاستثمار ... وهل عملت على وضع اتفاقية عربية لحماية حقوقه وحرياته الاساسية مثلما قامت به دول اوروبا الغربية ... وهل أصبح المواطن العربى العادى يحس بوجود الجامعة العربية فى حياته ؟

تلك أسئلة يمكن طرحها دون أن تجد لها اجابة ،وحتى اذا كانت هناك اجابة فانها فى أغلب الاحيان غير مقنعة ،بل وليست على المستوى القومى المأمول ،وهى فى كل الحالات توضح بما لايدع مجالا للشك - اخفاق الجامعة فى قضية الوحدة ،وفشلها فى توحيد سياسة الدول العربية والتوفيق بينها ،وتخلفها الشديد فى تحقيق الرخاء الاقتصادى للانسان العربى بالقياس الى ماحققته التكتلات الاقتصادية العالمية الاخرى .

من هنا لاتساورنا الدهشة اذا كان قد برز فى المحيط العربى ثلاثة اتجاهات تتعلق بمصير الجامعة :

الاتجاه الاول : ويرى انه طالما لم تحقق الجامعة العربية اهدافها ،فالواجب القضاء عليها حتى لايكون استمرار وجودها عقبة فى سبيل البحث عن صيغة اخرى للتقارب العربى ..

تكون اقدر على مواجهة احتياجات الشعوب العربية .

الاتجاه الثانى : ويرى الابقاء على صيغة الشكل الحالى للجامعة ،لأن الامة العربية غير مهياة الآن للبحث عن صيغة أخرى للتعاون ،وأن الجامعة رغم فشلها فى حل الكثير من المشاكل العربية ،فانها تعتبر همزة الوصل بين الدول العربية ووجودها فى كافة الاحوال لايضر بمصالح الدول الاعضاء .

أما الاتجاه الثالث : فيرى أنه من الواجب تعديل ميثاق الجامعة بطريقة تكفل لها النهوض بمهامها على الوجه الاكمل كمنظمة اقليمية تهدف الى توحيد الأمة العربية فى كيان سياسى واقتصادى واحد .

واذا كان لنا ان نبدى وجهة نظرنا فى تلك الاتجاهات فان الامر يقتضى منا العودة قليلا للوراء لاستجلاء الظروف والملابسات التى كان لها اثر كبير فى انشاء الجامعة وتحديد اختصاصاتها ... اذ أن معرفة تلك الظروف ضرورة لازمة للقول بالغائها ،أو الابقاء عليها ،أو تعديل ميثاقها .

وبالطبع لانقصد بالعودة للوراء أن نتغنى بالقومية العربية ،بوصفها مظهر الارتباط والتجانس والشعور بالانتماء لدى الشعوب العربية ،على نحو يجعل من مجموع افرادها أمة واحدة .

كما لانقصد الاشادة بالشعوب العربية ،بوصفها أمة واحدة تقطن ارضا تتكامل وتتشابه من الناحية الجغرافية ، وتشترك فى اللغة والحضارة والدين والتاريخ والمصالح والامانى المشتركة .

كما انه ليس فى مخيلتنا ان نرتدى قميص الحماس لنمجد به الوحدة العربية ،بوصفها الطريق السليم لتصحيح مشكلة التمزق السياسى الذى تعانى منه البلاد العربية .

فكل تلك الظواهر ،سواء القومية منها أو التاريخية أو البشرية ،تعتبر من الحقائق الثابتة التى لاتحتاج الى تأكيد أو تذكير .

ولكننا نقصد بالعودة للماضى أن نسترجع الاجراءات الغير طبيعية التى تمخض عنها انشاء الجامعة العربية من الوجهة التاريخية ... فقد عرفنا ان تلك الاجراءات تمثلت فى مبادرة صادرة من الحكومة البريطانية ،وقد لاقت تلك المبادرة استجابة مفتعلة من الحكومات العربية القائمة فى ذلك الحين ،عكست بوضوح انظمتها السياسية المتباينة .. من هنا جاءت الجامعة العربية دون ان تستند فى نشأتها للارادة الشعبية لجماهير الامة العربية التى كان يدفعها الحماس الى المطالبة بتنظيم عربى قوى — يعبر بصدق وحق — عن التضامن العربى ،ويعمل على تحقيق الوحدة المنشودة . لذا جاءت صيغة التحالف ضعيفة وعاجزة ،فى ظل ظروف دولية صعبة ،وسياسات عربية متضاربة تتنازعها فلسفات وأفكار مختلفة . وبعيدة عن الأمانى التى تراود الشعوب العربية .

وهذا يدعونا الى اعادة طرح الاتجاهات الثلاثة التى يتردد صداها فى الساحة العربية وهى :

— هل من المصلحة الغاء الجامعة العربية تمهيدا للبحث عن صيغة اقوى للتحالف العربى ؟

— أم أنه من المصلحة الابقاء عليها كما هى ؟

- أم أنه من الضرورى تعديل ميثاقها ليواكب ظـروف العصـر ؟

ونحن وان كنا لانؤيد الرأى القائل بالغاء الجامعـة وذلك لاسباب قومية وسياسية ،واعترافا لها بما أدته مـن دور فى المرحلة السابقة ... الا أننا لانتفق - فى ذات الوقت - مع الرأى القائل بالابقاء عليها كما هى ... وذلك لتخلفهـا، واخفاقها فى تحقيق اهدافها ... ويكون علينا اذن ان نشايـع الاتجاه الاخير القائل بضرورة تعديل الميثاق ليكون اقدر علـى مواكبة ظروف العصر الذى نعايشه .

قد يثور تساؤل : وما هى الظروف التى تحسم تعديـل ميثاق الجامعة العربية ؟ .. ونقول ردا على هذا التسـاؤل أن اهم مايميز المجتمع الدولى فى المرحلة الراهنة هى ظاهـرة التكتل والاندماج فيما بين الدول ذات المصالح المشتركة .

واذا كانت ظروف هذا التكتل ووسائله ليست واحدة فـى جميع الاحوال ،فان الغاية المستهدفة منها هى خلق كيانـات سياسية واقتصادية قوية للدفاع عن الدول الاعضاء ،وتحقيـق الرفاهية الاقتصادية لشعوبها ... ومن الامثلة الناجحة لتلـك التكتلات : هى التى قامت فى غرب اوربا ،وفى شرقها ،وفـى امريكا ،وغيرها من المنظمات الاقليمية الاخرى .. ولأن منظمـة الجامعة العربية تعتبر صورة من صور التكتل الاقليمى المشار اليه ،فقد كان من المفروض ان تكون من أقوى التكتـلات الاقليمية ،اذ أنها ليست تحالفا مفتعلا كغيرها من المنظمـات الاقليمية ... ولكنها تعتبر تحالفا طبيعيا لشعوب عربيـة يجمع بينها تاريخ عام مشترك ووحدة فى الهدف والمصير . بيـد ان الجامعة بوضعها الراهن تعتبر اضعف من المنظمات الاقليمية الاخرى ... بل وأقل شأنا من التكتلات العالمية التى تنتشـ

على قارات الارض • ويرجع ذلك فى المقام الاول الى الظروف التى لابست نشأتها التاريخية والتى جاءت بطريقة غير طبيعية - كما سبق ان أوضحنا - الأمر الذى جعلها تقف عاجزة امام المشاكل والصعاب التى تواجه الامة العربية •

واذا كانت الجامعة قد فشلت فى تحقيق الرخاء الاقتصادى للمواطن العربى • كما لم تستطيع تجميع الدول العربية فى تكتل اقتصادى يواجه التكتلات الاقتصادية العالمية ... وتراخت فى تسوية كثير من المشاكل السياسية التى اصبحت احدى السمات المميزة فى العلاقات العربية ،فان الامانة تقتضى الا نغمط حقها فيما قامت به من خدمات للعالم العربى ،حتى ولو كانت تلك الخدمات لاترقى الى مستوى الآمال التى كانت معقودة عليها فقد بدأت الجامعة وعدد اعضاء الدول العربية المستقلة سبعة اعضاء فقط ... حيث كانت الدول العربية الاخرى واقعة تحت الاحتلال الاجنبى ،فعملت الجامعة منذ اليوم الاول من تاريخ قيامها على المساهمة فى تحرير تلك الدول ... واصبح عدد الدول العربية المستقلة داخل الجامعة الآن واحد وعشرين دولة اما قضية فلسطين فمن الواجب ان نعترف بأن امكانيات الجامعة الحالية لاتعطى لها القدرة على تحرير الوطن الفلسطينى من الاستعمار الصهيونى الا اذا تم تطوير الميثاق فى المرحلة المقبلة كى يتسنى للمنظمة ان تقوم بالدور الذي يجب ان تقوم بــه •

واذا كان المقام لايسمح لنا بعرض كل وجهات النظر التى تطالب بتعديل الميثاق وطبيعة الاقتراحات التى يجب ان يشملها التعديل ،الا أننى أود أن اشير بايجاز الى أهم الاقتراحات التى اراها ضرورية لتكون الجامعة العربية ذات فاعلية فى حياة الشعوب العربية وهى :

اولا : يجب ان يكون تمثيل الحكومات فى مجلس الجامعة على مستوى رئيس مجلس الوزراء لكل دولة من الدول الاعضاء.... وذلك لاعطاء المناقشات والقرارات الصادرة عن المجلس طابع الاهمية والمسئولية . مع ملاحظة ان الميثاق بوضعه الراهن اغفل تحديد مستوى التمثيل .

ثانيا : يجب ان تتضمن اجهزة المنظمة جهازا خاصا لتمثيل المؤسسات الشعبية وذلك على النمط المعمول به داخل المنظمات الاوربية .

ثالثا : يجب الأخذ بقاعدة الاغلبية المطلقة فى اصدار القرارات مع اشتراط اغلبية خاصة بالنسبة للقرارات الحيوية ، مع ملاحظة ان المعمول به حاليا وفقا للمادة السابعة من الميثاق هو اشتراط صدور القرار بالاجماع كقاعدة عامة ،حتى يكون نافذا فى حق الدول المشتركة فى الجامعة ـ مع استثناء المسائل قليلة الاهمية ـ وهذه القاعدة تمثل مبدأ غريبا بالنسبة لقرارات المنظمات الدولية .

رابعا : يجب النص على التزام الدول الاعضاء باحترام مايقرره مجلس الجامعة فى علاقاتها الخارجية ... مع منح المجلس سلطة التصديق على كافة المعاهدات السياسية التى تبرمها الدول الاعضاء مع الدول الاجنبية .

خامسا : يجب الوصول الى صيغة ملائمة لاجراءات الأمن والدفاع المشترك .. مع انشاء جيش عربى موحد يكون قادرا على الدفاع عن مصالح الامة العربية والوقوف ضد الاطماع الاستعمارية والصهيونية .

سادسا : يجب النص على ان يكون التحكيم الاجبارى ملزما

للدول الاعضاء بالنسبة لما ينشب بينها من منازعات .

سابعا : يجب انشاء محكمة عدل عربية على نمط محكمة العدل الدولية ،على أن يكون اللجوء الى تلك المحكمة اجباريا لكافة المنازعات التى تثور بين الدول العربين الدول العربية ،سواء كانت منازعات قانونية أو سياسية ،على أن تكون الاحكام الصادرة من تلك المحكمة ملزما للأطراف المتنازعة

ثامنا : واخيرا يجب النص على وسائل الاكراه المناسبة لاجبار الدول الاعضاء على احترام وتنفيذ كافة الالتزامات المقررة بالميثاق ،وأيضا القرارات التى تصدر من مجلس الجامعة أو الاحكام الصادرة من هيئة التحكيم او محكمة العدل العربية .

تلك هى ملامح أوجه التعديل المختلفة التى نراها ضرورية لتضمينها ميثاق الجامعة العربية ... وهى فى رأينا تمثل الحد الأدنى الواجب أخذه فى الاعتبار عند تعديل الميثاق، تمهيدا للوصول الى الوحدة العربية الشاملة .

الفهـــــــرس

الموضوع	الصفحة

الموضـــوع	الصفحة

***